

Quelques aspects nouveaux du Protectionnisme en Europe

Protectionnisme ou Économie contrôlée ?

Étude comparée de politique économique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue par

Jules LAUTMAN

Le 23 Mai 1933

MEMBRES DU JURY :

Président : M. William OUALID

Suffragants { M.M. Auguste DESCHAMPS
Gaëtan PIROU

PARIS

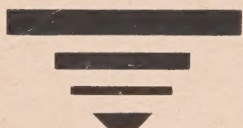
LIBRAIRIE DES SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES

Marcel RIVIÈRE

31, Rue Jacob et 1, Rue Saint-Benoît

1933

**Quelques aspects nouveaux
du Protectionnisme
en Europe**





Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547115_0005

Quelques aspects nouveaux du Protectionnisme en Europe

Protectionnisme ou Économie contrôlée ?

Étude comparée de politique économique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue par

Jules LAUTMAN

Le 23 Mai 1933

MEMBRES DU JURY :

Président : M. William OUALID

Suffragants { M.M. Auguste DESCHAMPS
Gaëtan PIROU

PARIS

LIBRAIRIE DES SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES

Marcel RIVIÈRE

31, Rue Jacob et 1, Rue Saint-Benoît

1933

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

L'évolution économique au cours de ces deux dernières années a été caractérisée, non seulement en France, mais dans le monde presque entier, par l'adoption d'un rigoureux système de protectionnisme, qui, s'écartant des voies habituelles d'un tarif douanier compensateur ou protecteur, a suscité un ensemble de mesures nouvelles, inusitées, qui visaient directement à réduire, et même paralyser les échanges commerciaux.

L'histoire des deux années qui viennent de s'écouler, depuis qu'à Genève les peuples européens se promettaient une trêve douanière, et reconnaissaient l'impérieuse utilité d'une entr'aide internationale, n'est que la longue étude d'un ensemble de conflits et de contradictions, d'ordre international et d'ordre interne. Sur le plan national, conflit entre, d'une part la tendance à la déflation des prix de revient accompagnée d'une baisse du coût de la vie, et d'autre part, la tendance à l'isolement de plus en plus absolu des marchés nationaux, et, particulièrement en France, à la désolidarisation du marché intérieur d'avec les prix du marché mondial, d'où, par conséquent maintien des hauts prix de la production agricole et industrielle. Sur le plan international, conflit entre les stipulations libérales d'accords commerciaux conclus dans une période « d'euphorie » économique et les réactions d'une opinion publique qui

cherche le repliement sur soi-même ; conflit entre la politique internationale toujours solennellement affirmée dans les grandes conférences, et les remèdes appliqués à l'intérieur de chaque pays par chacune des délégations économiques, dès son retour dans son pays.

Lors d'une des dernières séances, les membres du Comité économique de la S. D. N. reconnaissaient que les mesures qu'ils étaient obligés de prendre, dans l'ordre national, ne pouvaient que constituer des aggravations de la crise, et que la solution était autre, mais qu'ils ne pouvaient pas agir autrement (1).

Conflits encore entre les différents facteurs économiques et l'impossibilité de trouver une solution qui en soit une harmonieuse synthèse ; conflit entre l'état d'endettement de certains pays, et la fermeture des frontières des états créanciers qui refusent de recevoir des paiements en marchandises, sous peine de voir leur propre économie nationale désorganisée !

En présence d'une crise économique de caractère international, chaque état va s'ingénier à trouver quelques solutions de caractère national, égoïste, qui lui permettront de s'isoler du reste du monde, de se défendre contre une politique commerciale étrangère agressive (dumping), et de réduire ses importations dans une proportion qu'il voudrait voir sans corrélations avec la baisse de ses exportations !

C'est alors l'examen anxieux des chiffres du commerce extérieur, et le calcul rigoureux de la différence

(1) « Le Comité économique pense que les actions individuelles des états ne font que contribuer à aggraver la crise ».

entre exportations et importations ; la mystique du solde créditeur de la balance commerciale vient s'imposer comme un dogme ; on tendra à identifier la balance commerciale avec la balance générale des comptes. Il est vrai du reste que les éléments non commerciaux de la balance des paiements (services divers, tourisms, frêts, polices d'assurances) ne tarderont pas, sous l'influence de la crise, à s'amenuiser dans une proportion sensible ; notamment en matière de frêts, la diminution des échanges, consécutive aux différentes mesures de resserrement du commerce mondial, se fait sentir d'une façon immédiate et douloureuse, sur la crise des marines marchandes. Les nombreuses protestations qu'ont formulées les grands ports et les Chambres de Commerce maritimes contre les mesures de contingentement des importations de bois et de charbon par exemple, en sont une illustration frappante.

Quant aux exportations invisibles, aux dépenses des touristes, par exemple, elles devenaient frappées dans leurs centres vitaux, dès l'instant que, pour défendre des changes menacés, et prévenir des exportations de capitaux, on limitait strictement la quantité de devises que chaque touriste était autorisé à emporter avec lui, lorsqu'il franchissait la frontière de son pays. Il n'est pas besoin d'insister sur le caractère médiéval de ces mesures, qui tendent à faire de chaque national un serf attaché à la glèbe, auquel on retire le droit d'aller à l'étranger. Ce n'est pas un des moindres aspects des contradictions de notre époque, que de prôner une politique de coopération internationale, et de restreindre les possibilités d'interpénétration des peuples, par des empêchements d'ordre matériel.

Nous signalons plus haut que la politique protectionniste interne de certains états s'est présentée sous forme d'une défense contre une politique agressive étrangère. Aussi bien, ne parlait-on pas d'envahissement des marchés, d'invasion de marchandises, manœuvres déloyales, positions à conquérir, bref tout un vocabulaire emprunté à des comparaisons bellicistes, et qui, nettement caractéristique de la période de grande tension économique qu'étaient les années 1931 et 1932, n'a pas peu contribué à créer l'atmosphère favorable pour la mise en action d'une politique aussi strictement nationale. En présence d'une augmentation de volume des importations, en même temps que d'une forte baisse des prix, on n'a pas manqué de crier au dumping.

Ce mot, qui de longues années durant était resté l'apanage des théoriciens du commerce international, et désignait une hypothèse d'école, beaucoup plus qu'une réalité pratique, n'a pas tardé à acquérir les honneurs de la publicité, et par des interprétations de plus en plus extensives, a signifié bientôt tout ce que les protectionnistes voulaient lui faire dire. On le vit même avoir des sens différents dans les différents pays, et chose étrange, on le vit, mot anglais, être le plus déformé en Angleterre elle-même !

La caractéristique scientifique du dumping est d'être une opération en deux temps : on vend sur le marché extérieur à perte, donc en dessous du prix de revient propre à l'industriel qui pratique cette méthode, en compensant cette opération commerciale désavantageuse par une vente sur le marché national à un cours exagéré. C'est la réunion de ces deux éléments qui caractérise le dumping, et le prix de revient qu'il con-

vient d'évaluer est celui du pays exportateur, et non du pays importateur. Vendre à un cours inférieur au prix de pays importateur c'est là une pratique normale du commerce international ; c'est même la condition première de toute importation, et si la disparité est trop forte, le droit de douane à l'importation doit venir compenser cet écart.

Ce sont notions fort connues. Toutefois leur rappel ne nous semblait pas sans intérêt, car l'évolution de la notion de dumping gouverne l'évolution de la politique commerciale récente.

Lorsque les premiers résultats de l'exécution du plan d'industrialisation et de production de la Russie lui permirent de reprendre sa place parmi les pays exportateurs sur le marché mondial, on commença à parler ouvertement du dumping soviétique, sans qu'on ait examiné si les conditions du dumping étaient effectivement réalisées (1). Aussi bien la notion de prix de revient, dans les formes de l'économie soviétique, était-elle très difficile à préciser. Depuis ce dumping, nous eûmes le dumping allemand, nous entendîmes appeler dumping toute vente de marchandises à un prix inférieur au prix français, nous vîmes le mot dumping devenir même en Angleterre, dans la bouche du Ministre du Commerce, Sir Runciman, le synonyme d'importations massives, que l'on qualifiait d'abnormal importations. Il ne restait au Gouvernement français, dans ces conditions, qu'à user de l'arme que lui donnait la loi de

(1) *Dumping russe* : voir Boris Eliacheff. Y a-t-il un dumping Soviétique ? et contra, voir déclarations de Litvinoff à la Commission d'Etudes pour l'U. D. E. — Juin 1931.

1926 codifiant les lois douanières, et à prendre « toutes mesures appropriées aux circonstances ». C'est ce qu'il fit dans une très large mesure, ainsi que nous le verrons par la suite.

En dehors de ce climat psychologique, on assistait à un déséquilibre total de toutes les conditions dans lesquelles s'était habituellement déroulée la vie économique. Les monnaies qui semblaient les plus saines n'avaient pas tardé, sous l'ampleur de la crise, à s'écrouler, et, de septembre 1931 à février 1932, c'est une suite ininterrompue de devises qui voient leur convertibilité suspendue, et qui abandonnent leur pair. Autant de pays qui vont bénéficier ainsi de primes à l'exportation, du fait de la dévalorisation de leur devise par rapport aux quelques pays qui ont maintenu, comme la France, la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas et l'Italie, la parité or, et dont la monnaie fait par conséquent une forte prime sur les autres. C'est alors qu'on voit apparaître le dumping des changes, qui va susciter en France une nouvelle formule de protectionnisme appropriée pour lutter contre cette prime à l'exportation, et qu'on appelle les Surtaxes compensatrices de l'écart des changes.

Ce fléchissement des monnaies poussa même à forcer les exportations vers les pays à monnaie saine, en vue de fuir en quelque sorte devant la monnaie malade, et de rechercher des crédits en monnaie saine. D'où abondantes ventes de marchandises, à des prix forcément bas, et facilitant précisément les accusations de dumping et les réactions de défense.

C'est donc dans une telle atmosphère que s'est livrée la plus formidable expérience protectionniste, si l'on excepte la période particulièrement anormale de

la Guerre, que puisse enregistrer l'histoire économique. Dans le cadre de cet ouvrage, nous voulons retracer l'étude de quelques unes des manifestations nationales qui ont été prises pour échapper à une crise internationale. Aucun pays n'est resté en dehors du mouvement de repliement sur soi-même, d'autarkie, qui caractérisera l'époque immédiatement contemporaine. Même les plus anciennes citadelles du libre-échange ont été obligées, bon gré mal gré, de suivre la voie tracée. Si la conversion totale de la Grande-Bretagne, qui s'est révélée par la loi sur les importations anormales de 1931, et par les accords de préférence impériale signés avec les Dominions à Ottawa en août 1932, peut passer pour surprenante, encore que le protectionnisme britannique ait débuté il y a plus de 15 ans, les *Mac Kenna rights* et les *safeguarding key industries rights*, portant déjà sur près de un tiers des importations anglaises, que penser de la Belgique et des Pays-Bas ! A vrai dire, dans ces deux derniers pays, nous aurons occasion de le montrer, le protectionnisme n'a été qu'une mesure prise sous l'impérieuse nécessité résultant du protectionnisme des autres pays, et, la Belgique tout au moins, s'est tenue dans des limites fort réduites.

Nous ne voulons dans cet ouvrage qu'étudier les aspects anormaux de protectionnisme, c'est-à-dire faisant abstraction du mode classique de protection au moyen des droits de douane, n'étudierons-nous que les formes nouvelles et pour ainsi dire pathologiques du protectionnisme moderne.

Une première grande division doit s'imposer à nous : mesures prises pour protéger directement le marché national contre de trop massives importations : ce

sont les contingentements des importations, méthode suivie surtout par les pays dont la monnaie était restée saine, et qui se sont vus devenir le point de refuge de toutes les marchandises, étant restés les pays faisant honneur à leurs engagements, et ayant, ainsi que nous le montrerons d'après l'exemple français et l'exemple suisse, le triste privilège d'être les pays à indice des prix élevés ; d'autre part mesures prises pour défendre un change vacillant, en restreignant les exportations de capitaux, par conséquent, en limitant strictement les paiements à faire à l'étranger. Par voie de conséquence, cela aboutissait à agir indirectement sur les importations de marchandises. Ces mesures sont les restrictions au commerce des devises prises par les pays à monnaie malade, ayant abandonné la convertibilité or ou l'ayant virtuellement abandonnée comme l'Allemagne. (Nous laisserons toutefois la Grande Bretagne en dehors de cette catégorie. Certes la chute de sa monnaie a été la cause de la chute de bien d'autres monnaies, mais son système protectionniste, à quelques exceptions près, que nous mentionnerons par la suite, repose surtout sur un jeu de tarifs douaniers, donc ne présente pas le caractère pathologiquement anormal des autres mesures).

D'autre part, sauf pendant une très courte période, la Grande-Bretagne n'a jamais établi d'entraves à la circulation des devises.

Pour exacte que soit, dans ses grands traits, cette première classification, il convient de remarquer que, dans l'évolution de la politique commerciale nouvelle, il a été possible de faire coïncider les deux aspects, contingentement quantitatif des marchandises, et restriction au paiement des devises.

Nous allons étudier ces quelques aspects dans les pays qui nous semblent les plus typiques à ce point de vue, nous dégagerons les réactions qu'elles ont suscitées dans les opinions publiques des pays intéressés, et nous essaierons d'en dégager la morale qu'on en peut tirer, au point de vue de l'évolution ultérieure de la politique économique.

D'ores et déjà, nous pouvons constater que suivant la très forte expression du Comité économique à la S. D. N., elles ont abouti à un étranglement du commerce mondial.

CHAPITRE I

La situation économique de la France. Evolution du commerce extérieur. Mouvement des prix.

On a longuement tenté de justifier la politique commerciale instaurée en France dès août 1931 en faisant appel à une notion qui reviendra maintenant souvent dans la terminologie économique des peuples, celle de l'« anormal ». « A situation anormale, mesures anormales » disait-on, reconnaissant par là le caractère exorbitant du droit commun que l'on imprimait aux modes de défense sur lesquels on se repliait.

Mais sitôt cette affirmation énoncée, il devient difficile d'en préciser les termes. Quelle peut être la situation normale du marché français ? Quelles sont les années qui peuvent être considérées comme normales ? Tout le criterium de l'établissement et de la fixation des contingents se joue sur le sens du mot normal, et nous n'ignorons pas qu'en Angleterre, la loi qui établit les droits douaniers vise les « abnormal importations ».

Certes, notre balance commerciale était déficitaire en 1931. C'est même la constatation de ce déficit qui a inquiété les esprits, semé la panique dans les milieux économiques, qui ont immédiatement été hantés par la vision apocalyptique de lingots d'or qui n'allaient pas tarder à quitter les caisses de la Banque de France, si

on ne réduisait pas ce déficit. On ne faisait simplement pas mention dans ce raisonnement que de 1928 à 1929, notre encaisse or passait de 31.838 millions à 58.678 millions, soit donc plus de 27 milliards qui pouvaient largement compenser un déficit de la balance commerciale. Le franc était solidement gagé et la défaillance successive des autres devises, en même temps que l'aggravation de certaines situations politiques intérieures, contribuaient à rendre très aléatoire toute crainte pour la stabilité de notre monnaie. Mais, si fortes sont les impressions mercantilistes, que depuis Colbert on n'est pas encore arrivé à se dégager du préjugé contre les achats à l'étranger, que l'on envisage toujours trop volontiers comme un appauvrissement du patrimoine national.

Donc était-ce le déficit qui était anormal ? Mais un simple examen des statistiques du commerce extérieur nous révélera que si au contraire quelque chose peut paraître normal en France, c'est d'avoir une balance commerciale déficitaire.

Le tableau joint en annexe au présent chapitre indique les chiffres des importations et exportations (statistique générale des douanes) depuis 1911. Peut-on considérer comme normale, la période des quelques années qui ont précédé la guerre ! Venant après une longue période de stabilité politique et économique dans l'Europe entière, dans un stade industriel avancé, sans toutefois connaître cet outillage extrêmement développé et cette rationalisation dont nous a gratifiés l'après-guerre, il semblerait que les conditions du commerce extérieur de la France d'alors fussent les conditions optima. Nous constatons cependant que le rapport des exportations aux importations oscille entre 75 % et 80 %

(en tenant compte du commerce avec les colonies). Ce même rapport, nous le retrouverons (sans les colonies) à 79 % en 1929, 74 % en 1930 et 64 % en 1931. Ce n'est donc qu'à partir de 1931 qu'on constate un sensible décalage. Nos mercantilistes impénitents, de ceux qui pronent l'équilibre absolu des échanges, nous font donc éliminer aussi bien la période 1911/1914 que 1929/1931 comme périodes normales. Elles se ressemblent trop.

Nous devons aussi éliminer la période de guerre, dans laquelle le commerce s'est effectué dans des conditions tout à fait spéciales, de même que la période 1919/1923 où les différents états politiquement nouveaux s'organisent, mais ne prennent pas encore une part active dans la vie économique, d'autant plus que c'est la période tragique des inflations illimitées, et de l'anéantissement de certaines monnaies. Quant à la période 1924/1927, elle présente pour la première fois un solde créditeur de notre balance commerciale. Mais c'est l'époque de la dévalorisation du franc, de l'inflation avec la prime à l'exportation qui pouvait en résulter, le niveau des prix ne s'était pas adapté au niveau de la monnaie. C'est l'époque où, avec une encaisse or immuable de 5.500 millions, la circulation fiduciaire passe de 39.938 millions en 1924 à 53.490, soit donc une augmentation de près de 14 milliards, de circulation strictement fiduciaire.

Un rapprochement s'impose ici entre ces deux périodes de 4 ans chacune 1924-1927 et 1928-1931. La circulation des billets s'accroît dans la même proportion. De 60 milliards en 1928, elle passe à 79 milliards en 1931. De 39.938 millions, elle passe à 53 milliards en

1927. Mais alors que dans la première période (1924-1927) il s'agit d'une véritable inflation papier, sans accroissement corrélatif de l'encaisse, et par conséquent agissant dans le sens de la dévalorisation progressive de la monnaie, il s'agit dans le cas 1928-1931 d'une inflation gagée, agissant non plus sur la valeur du change, mais sur le pouvoir d'achat intérieur de la monnaie. Question change dans la première période ; question pouvoir d'achat interne dans la deuxième période ; Nous pouvions ainsi bénéficier d'une prime à l'exportation au cours de nos années de dévalorisation monétaire, parce que nos prix intérieurs ne suivaient pas à la même cadence que la hausse des changes. Comme on l'a signalé (1) il y avait une hausse du prix des valeurs importées, non accompagnée d'une hausse semblable du prix des valeurs exportées.

Mais par contre, au moment où les influences psychologiques vont cesser de prédominer et où un aspect plus mécanique des phénomènes monétaires va se réaliser, à partir de la stabilisation de fait de 1927, où commence l'accumulation d'or, il va s'effectuer d'abord un nivellement des prix intérieurs français et des prix mondiaux ; puis la baisse des prix mondiaux sera neutralisée en France par les effets de l'inflation gagée qui, entre autres causes, ne tardera pas à contribuer à maintenir un taux plus élevé des prix en France qu'à l'étranger, à l'exception des pays qui se trouveront dans une situation monétaire analogue à celle où se trouve la France (la Suisse, les Pays-Bas en sont les exemples les plus typique). Cette situation va nécessairement amener

(1) Voir Jean Weiller — L'influence du change sur le commerce extérieur.

un nouveau renversement du sens des courants commerciaux, et, créant un handicap à notre exportation, nous valoir un courant important d'importations, d'autant que dans la lutte pour l'établissement de prix de revient les plus bas possibles, nous serons fortement distancés par des concurrents mieux outillés, ayant une rationalisation de leur industrie beaucoup plus poussée que la nôtre.

Cette situation est illustrée par l'étude du mouvement des prix de gros, suivant l'échelle des cours mondiaux et des prix de détail, image du coût de la vie, et par conséquent reflet de la situation interne des prix en France (1).

Nous voyons que les prix de détail passent de 375 en 1924 à 625 en 1926. Pendant la même période, les prix de gros (indice non pondéré) passent de 500 à 850, et si nous considérons l'indice pondéré, et groupant seulement 13 articles au lieu de 45, nous voyons ce même indice passer de 400 à 650, donc toujours au-dessus de l'indice purement national. Le point culminant pour cette période est atteint au mois de juillet (mais n'est-ce pas précisément à cette époque le point culminant de la dévalorisation monétaire ?). La chute commence en août 1926, et pour 1927, nous trouvons l'indice national à 600, l'indice de gros non pondéré (45 articles) à 641 et l'indice de gros pondéré à 600. Il y a à ce moment sensible équilibre des prix internes et externes. La balance commerciale conserve encore un aspect légèrement créditeur. L'influence n'est pas aussi mécanique et immédiate sur les courants commerciaux, au point de faire

(1) Les chiffres sont établis par le comité d'action économique et douanière.

correspondre immédiatement sens des importations et variations des prix.

De 1927 à juillet 1928, les courbes des indices nationaux et des indices de gros pondérés sont sensiblement superposés, baissant toutes deux de 600 à 523, pour se séparer en juillet 1928, l'indice national devenant plus élevé que l'indice de gros pondéré. Néanmoins la courbe est encore parallèle, dans le sens de la hausse seulement la hausse des prix intérieurs de détail est plus rapide que celle des prix de gros soumis directement aux influences mondiales.

Pendant ce temps la courbe générale des prix de gros non pondérés (45 articles) reste immuable, entre 617 et 637, donc nettement au-dessus.

La situation change brusquement en 1929, prodromes de la grande crise mondiale qui à partir d'octobre 1929 allait ravager l'économie mondiale. L'indice des prix nationaux allait dès mars 1929 rejoindre l'indice des prix de gros *non pondéré* (45 articles), sur la base de 637 pour le dépasser en octobre 1929 à 614, tandis que celui-ci tombait à 588. depuis cette époque, jusqu'à décembre 1931, il se maintiendra nettement au-dessus de lui. Nous assisterons même à une divergence absolue des mouvements des prix.

Pendant toute l'année 1930, l'indice national sera en hausse (de 614 à 699) tandis que l'indice mondial s'effondrera de 588 à 498. Pour 1931, la baisse de l'indice mondial prendra une allure précipitée. Nous retrouverons en décembre 1931 l'indice mondial à 413, soit donc bien *au-dessous* du niveau de 1924, tandis que la baisse de l'indice national sera très ralentie de 649 à 557, soit donc bien *au-dessus* du niveau de 1924.

La balance commerciale ne pouvait pas manquer d'être influencée fortement par ces différences dans le mouvement des prix. Aussi la voyons-nous devenir en 1928 légèrement déficitaire (Colonies comprises, le déficit est de 2 milliards) ; et cette tendance ira en s'aggravant de 1929 à 1931, année qui apparut catastrophique, anormale, mystérieuse et qui sembla devoir susciter un arsenal de mesures douanières, restrictives, nouvelles, anormales, pour redresser le sens de cette balance en réduisant les importations. Un examen attentif des chiffres eut révélé qu'il s'agissait d'un autre mal, et que le drame de notre commerce extérieur avait une toute autre cause. Les chiffres du commerce extérieur sont donc de 1929 à 1931 les suivants : (Colonies comprises) : (en valeurs millions de francs). (C'est à dessein que nous prenons une statistique, une valeur, puisque nous cherchons à dégager la physionomie de notre commerce extérieur, en fonction des prix).

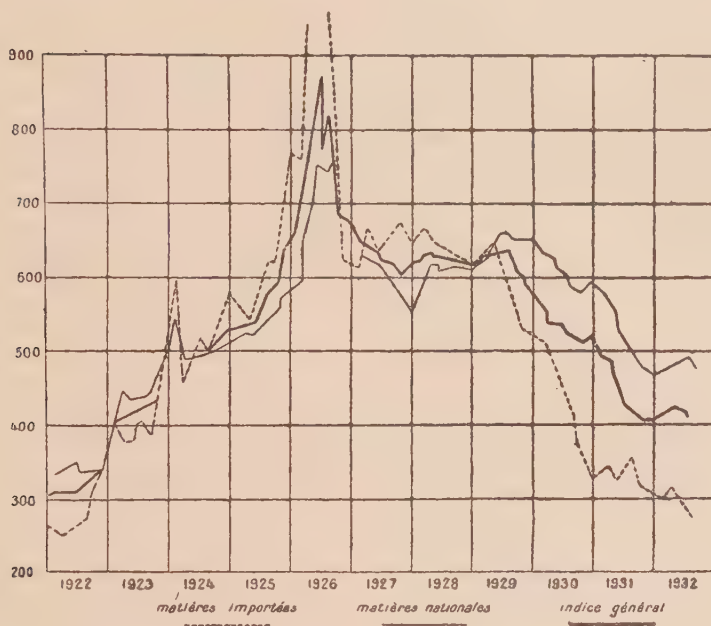
	Importations	Exportations	Rapport des Exportations aux Importations
1928	53.455	51.374	96 %
1929	58.220	50.139	86 %
1930	52.510	42.835	81 %
1931	42.199	30.421	72 %

Si on excepte le commerce avec les Colonies, le tableau se présente sous cette forme :

1929	51.211	40.690	79 %
1930	45.820	33.977	74 %
1931	36.029	23.267	64 %

Le graphique suivant, établi d'après la Statistique

générale de la France, qui présente un tableau comparatif des prix des matières importées et des produits nationaux, vient appuyer cette explication, bien que la valeur absolue des indices soit différentes, puisqu'établi sur d'autres bases. Le sens est en tout cas le même.



Nous voyons donc qu'au lieu d'apparaître « anormale », la situation de l'année 1931 est au contraire l'aboutissement d'une situation qui était en puissance dès 1929, qui trouve sa cause dans le développement d'une certaine situation monétaire, et qui est en quelque sorte une justification des arguments soutenus par l'école quantitative. Dès lors les phénomènes vont s'éclaircir, et se présenter sous un jour bien différent. Dès 1929, le marché français commence à vivre sur lui-même ; sa

situation de prix le pousse vers l'autarkie, car il ne fait pas l'effort de déflation nécessaire pour s'adapter aux cours mondiaux. La poussée protectionniste de 1931 ne sera que la cristallisation de cet état de fait.

Considérons en effet un indice particulier dans l'examen du commerce extérieur global. Nous voulons parler du rapport qui existe entre le volume des importations de matières premières nécessaires à l'industrie et le volume des exportations de produits fabriqués.

Ce rapport, avant-guerre, d'après les calculs de M. René Pupin, était constant à 16 %. De 1923 à 1927, il grandit sans cesse, passant de 13 à 32 % (abstraction faite des importations de charbon). Par contre, d'après les calculs que nous avons nous-mêmes établis pour la période 1928-1921, nous voyons cet indice baisser constamment, signe du déclin de nos exportations. Cet indice est de :

1928	: 12 %
1929	: 10 %
1930	: 9.50 %
1931	: 8.50 %.

(Les importations de charbon sont comprises dans ces calculs, c'est ce qui explique le décalage massif en apparence des chiffres).

Le déclin est donc régulier. Mais où l'examen de ces chiffres présente un réel intérêt, c'est qu'il nous révèle de 1928 à 1930, une augmentation constante des importations de matières premières (en poids) alors que nos exportations d'objets fabriqués diminuaient. En effet, les chiffres sont les suivants :

Importations de matières premières : (poids en millions de quintaux).

1928	1929	1930
420	506	521
<i>Exportations d'objets fabriqués :</i>		
1928	1929	1930
52	53	48

(Nous donnons ici les chiffres en poids, car seuls ils reflètent *l'activité industrielle*).

A partir de 1931, chute à la fois des importations de matières premières et des exportations d'objets fabriqués, les premières n'étant plus qu'à 469 millions de quintaux, les deuxièmes à 40 millions de quintaux.

Il résulte de ces chiffres qu'à partir de 1929 a commencé à s'effectuer une substitution de la clientèle intérieure à la clientèle extérieure. Nous perdons nos débouchés, mais nous ne nous en apercevons pas encore. Nos industries ne sont pas encore atteintes, ni en 1929, ni en 1930, par la crise. Elles vendent au client français ce qu'elles auraient normalement vendu à l'étranger. L'indice général de la production française est encore à 140 en 1930 (contre 100 en 1913), pour tomber à 124 en 1931, et 93 en 1932. Les effets de la crise sont donc considérablement retardés en France, qui passera pour rester à l'abri de la tempête générale. Le chômage ne fera sentir ses effets redoutables que bien plus tard (les statistiques officielles indiquent pour 1930 à peine quelques milliers de chômeurs, alors qu'en Angleterre et en Allemagne ils se chiffrent déjà par millions). Et c'est dans cette apparence de santé économique due à un niveau élevé des prix, et à un pouvoir d'achat intérieur de la masse maintenu par un afflux constant de

moyens de paiements, grâce à l'accroissement régulier de la circulation non plus fiduciaire, puisqu'elle est solidement gagée, que vont se trouver les signes de la crise qui va également s'abattre sur notre pays.

Les effets de cette euphorie apparente se traduisent donc par un glissement inconscient vers ce qu'on n'appelle pas encore l'autarkie (ce mot ne sera mis à la mode qu'avec les théoriciens proches des nationaux-socialistes allemands) mais qui en présente tous les aspects. L'économie française tend à former un circuit fermé. Quand les industries verront qu'elles commencent à avoir du mal à continuer à vendre sur le marché national ce qu'elles n'auraient pas dû lui vendre, quand l'étranger accroîtra ses ventes en France, parce que d'une part ses prix à lui seront adaptés au niveau de la dépression mondiale, et d'autre part qu'il sera forcé d'exporter pour des causes financières ou politiques (dettes ou réparations), alors elles crieront au dumping, et chercheront la solution facile, l'isolement du marché. Elles ne verront pas qu'elles ne gagnent rien à se draper dans un splendide isolement, qui empêchera les influences de la baisse des prix étrangers de se faire sentir. Ce sera la course au protectionnisme, sous toutes ses formes, avec tous ses effets, ses ricochets, ses représailles. Notre exemple sera imité des pays auxquels une situation monétaire pléthorique aura créé une situation de prix identique à la nôtre. D'autres pays suivront à leur tour cet exemple, de peur que des courants d'importations détournés par les mesures de protection prises dans le marché sain, ne se déversent chez eux. Les pays à monnaie saine, et à pouvoir d'achat relativement intact, se fermant aux importations des pays débiteurs, à situa-

tion financière malade, ce seront chez ces derniers soit des moratoires, soit des règlements draconiens pour éviter toute sortie de devises. Le monde entier ne sera que hérissé de barrières douanières, l'Europe sera, suivant une très pittoresque expression (1) « distribuée en compartiments hermétiques, et se verra mise en régime cellulaire ».

Sous quels aspects va se présenter cette situation ? C'est maintenant ce que nous allons étudier, pour quelques pays typiques.

(1) Robert de Traz, dans les *Nouvelles Littéraires*, 23 janvier 1932.

ANNEXE I

Tableau du Commerce Extérieur (1)

Etude des balances commerciales

Commerce spécial (en millions de francs).

<i>Importations</i>		<i>Exportations</i>	
1911	8065	1911	6076
1912	8230	1912	6712
1913	8421	1913	6880
1914	6402	1914	4868
<i>Période de guerre</i>			
1915	11035	1915	3957
1916	20640	1916	6214
1917	27554	1917	6012
1918	22306	1918	4722
<i>Nouvelles frontières</i>			
1919	35799	1919	11879
1920	49904	1920	26894
1921	22755	1921	19772
1922	24275	1922	21378
1923	32859	1923	30866
1924	40162	1924	42368
1925	44095	1925	45754
1926	59598	1926	59677
1927	53049	1927	54924
1928	53455	1928	51374
1929	58220	1929	50139
1930	52510	1930	42835
1931	42199	1931	30421

(1) Chiffres publiés par la Direction générale des douanes.

CHAPITRE II

La politique douanière de la France. Le contingentement des importations. Sa justification. Le contingentement et la politique contractuelle. La clause de la Nation la plus favorisée. Applications du contingentement à l'agriculture et à l'industrie. La normalisation du marché par les ententes industrielles.

Pour comprendre les conditions dans lesquelles la France a été amenée à pratiquer à partir de juillet 1931 une politique douanière faisant appel à des moyens nouveaux, qui en apparence n'ont rien de commun avec les principes ordinaires qui ont habituellement cours en matière de protectionnisme, il convient d'avoir toujours présent à l'esprit le système contractuel dans lequel était enfermée la politique commerciale de la France (1). Les accords commerciaux qui nous liaient avec presque tous les pays, établis au cours d'une période d'une apparente stabilité des conditions économiques, dans un système d'établissement de prix fonctionnant d'une façon assez uniforme, l'étalon-or étant restitué, les monnaies stabilisées (notre accord type étant l'accord franco-allemand du 17 août 1927) semblaient faits en vue

(1) Voir l'étude des accords commerciaux de la France, la thèse très documentée de Jean Naudin : Les accords commerciaux de la France, Paris 1928.

d'une période de bien-être et de prospérité permanente. Aussi contenaient-ils tous l'octroi de la clause de la Nation la plus favorisée, et des droits consolidés.

C'est ainsi que dans l'accord franco-allemand 72 % de nos positions tarifaires étaient consolidées, c'est-à-dire conventionnalisées à l'égard de notre cocontractant, donc par conséquent constituaient un engagement de ne pas relever ces droits.

Devant l'impossibilité contractuelle de procéder à une élévation du tarif douanier qui pût permettre de mettre un frein aux importations massives de marchandises que l'on accusait même d'être « vendues à des cours de liquidation » uniquement pour procurer quelques devises appréciées (des francs) à leurs propriétaires, et d'autre part devant la difficulté considérable qui se présentait de recouvrer notre liberté tarifaire, pour laquelle il eût fallu, soit dénoncer nos accords commerciaux, soit entamer de pénibles et impossibles négociations en vue d'obtenir des pays vis-à-vis desquels nous étions liés, qu'ils renonçassent à tous les engagements que nous leur avions concédés, tout en restant dans le cadre des accords, il sembla au Gouvernement qu'il convenait de remettre en vigueur un procédé qui avait déjà été quelquefois employé, mais à titre exceptionnel, pour de très rares produits, à de très rares époques : le contingentement des importations...

Sous cet aspect barbare, que signifie cette formule ? De nombreuses définitions en ont déjà été données ; quelques études ont déjà paru sur la question. Depuis plus d'un an elle a pris une telle ampleur qu'elle est devenue, non seulement la règle dans notre politique commerciale (et, comme nous le verrons, nous avons été

largement imités par les autres pays), mais elle est même entrée dans le cadre de notre politique contractuelle, chose d'autant plus curieuse que cette mesure était destinée à tourner les stipulations libérales des accords commerciaux.

« Le contingentement est le régime qui limite pour une durée donnée les importations de marchandises à une certaine quantité ou à une certaine valeur, au delà de laquelle ces importations sont prohibées jusqu'à l'expiration de la durée prévue, ou jusqu'à nouvel ordre » (1).

Les premières mesures de cet ordre qui ont été prises par le Gouvernement l'ont été en faveur de l'Agriculture. (Les premiers décrets parus en août 1931 ayant ainsi limité les importations de vins et de bois, puis quelques semaines après paraissait un décret limitant les importations de presque tous les produits agricoles : viandes, bétail, œufs, fromages). Aussi bien était-ce la forte chute des cours de bestiaux et autres produits agricoles en liaison avec des importations brutales se produisant sur un marché français *normalement exportateur de ces produits*, qui fut à l'origine de la politique de super-protectionnisme dans laquelle notre pays s'est engagé, et quel que soit le Gouvernement dès lors qui fut au pouvoir, la « ligne générale » resta la même : protection de l'Agriculture. Il devenait dans ces conditions très évident qu'une règle uniforme économique devait être adoptée pour maintenir un équilibre entre les divers aspects de la vie économique française, l'industrie allait à son tour se trouver fondée à réclamer les

(1) Jean Proix : rapport général au Congrès du Commerce des produits contingentés, Paris — Juin 1932.

mêmes mesures de protection, d'autant plus qu'elle avait un puissant moyen de persuasion à sa disposition : la menace du chômage, et un puissant argument pour justifier ses hauts prix de revient : le prix élevé de la vie que les mesures en faveur de l'agriculture favorisaient.

Quoi qu'il en soit, voici en quels termes, à l'Assemblée Générale de l'Association de l'Industrie et de l'Agriculture, en juin 1932, le rapporteur général, député de l'Eure, M. le Mire, exposait la situation agricole :

« Il fallait faire vite, car il importait de freiner cet afflux d'importations qui menaçait d'asphyxier notre production tout entière et c'est pourquoi nous avons demandé une extension délibérée du contingentement des entrées.... Des circonstances exceptionnelles ont toujours réclamé, quand la procédure ordinaire devient impuissante, des solutions d'exception et c'est pourquoi nous en avons été réduits à limiter les importations. »

Cette citation est intéressante, car elle concrétise en quelques lignes toute la justification qu'on a présentée du système du contingentement des importations, en même temps qu'elle fait ressortir l'argument type, qu'on a dès lors bien souvent entendu répéter comme une sorte de leit-motiv de toute la politique suivie en matière économique pendant cette période de crise : les méthodes ordinaires sont impuissantes, parce qu'elles sont faites en vue de périodes normales. Or nous sommes dans une période anormale, les conditions de production et de vente sont anormales, il nous faut des formes de protection anormales.

M. le Mire, dans la suite du rapport général auquel nous venons de faire allusion cite quelques chiffres à l'appui de sa qualification d'anormal. Nous les repro-

duisons dans le tableau ci-dessous, car ils montreront l'ampleur de la crise agricole, qui peut être une des caractéristiques de la dépression économique dans laquelle nous vivons depuis plus de 3 ans, du fait qu'elle se superpose à une crise industrielle et une crise financière, formant comme autant de domaines séparés.

Bestiaux : en 1929 nos exportations dépassent nos importations de 262.818 quintaux ; en 1931, ce sont nos importations qui sont de 1.490.833 quintaux plus fortes que nos exportations.

Beurres : en 1929, nous exportons 31.612 quintaux de plus que nous n'importons ; en 1931, nous importons 135.172 quintaux de plus que nous n'avons exporté.

Œufs : 1929 : excédent d'exportation : 72.585 quintaux.
1931 : excédent d'importation : 320.481 quintaux.

Ces chiffres confirment du reste la conclusion à laquelle nous étions arrivés, dans notre chapitre précédent, à la suite de l'examen des chiffres globaux du commerce extérieur. Nous perdions peu à peu tous nos marchés d'exportation, et, les bas prix de la production étrangère aidant, il s'effectuait une substitution de la production étrangère à la production nationale. Il convient toutefois de signaler que, pour ce qui concerne les importations de bestiaux, nous avons vécu jusqu'en 1930 environ, sous un régime de prohibition sanitaire d'importation, de sorte qu'il n'est pas étonnant que les chiffres aient indiqué à partir du moment où les importations sont redevenues libres, un tel renversement de la situation.

C'est donc sur ces constatations que le Gouvernement eut recours à cette arme du contingentement, en

procédant par voie de décret. Il fallait toutefois une base légale qui put justifier de semblables mesures. L'article 17 des lois de douane codifiées (décret du 5 août 1926, reprenant les dispositions de la loi du 29 mars 1910) donnait au Gouvernement l'autorisation de prendre d'urgence toutes mesures appropriées aux circonstances dans le cas où des mesures *arrêtées* par des pays étrangers sont de nature à nuire au commerce français.

Il n'y avait pas d'autre texte qui autorisât le Gouvernement à procéder sans consultation préalable du Parlement, à une mesure douanière, en dehors des cas où le relèvement des droits de douane était permis par simple décret, par application de la loi dite du Cadenas (loi de 1897) (1). Force était donc de s'en contenter. Les plus expresses réserves ont toutefois été formulées par la doctrine à propos de la légalité des décrets pris en conformité de cet article 17. Comme le signale M. Proix (op. cit.) d'une clause de représailles, on a fait une clause de sauvegarde. Il est certain qu'on a utilisé un texte législatif qui prévoyait une riposte à une manœuvre voulue par un pays étranger, à des fins toute autre que celles pour lesquelles il avait été écrit (voir notamment les articles de Mr. Edgar Allix, dans *Sans Fil*, septembre 1931, et l'Addendum de l'édition 1932 de son

(1) Il convient à ce propos de faire remarquer que presque tous les articles que le Ministère de l'Agriculture a soumis à des mesures de contingentement, étaient compris dans la loi de Cadenas. Il eût été dès lors facile de relever rapidement des droits de douane, sans procéder à une mesure aussi exorbitante du droit commun. Mais la poussée protectionniste aurait réclamé des droits d'un taux tellement élevé, qui une fois votés eussent été définitifs, que le Gouvernement préféra procéder à cette mesure qui devait être plus souple et essentiellement provisoire. Nous retrouverons plus loin l'argument de l'influence sur les prix. N'oublions pas que le Gouvernement, à l'approche des élections de 1932 était hanté par le spectre de la vie chère.

Traité des Douanes et Législation douanière : les droits de douane). Toutefois cette discussion est toute académique. Le Gouvernement savait qu'il interprétait un texte d'une façon trop extensive, (un haut fonctionnaire du Ministère du Commerce devait le reconnaître lui-même à un discours prononcé à un banquet de Chambre Syndicale). Mais il se justifiait par la nécessité de faire quelque chose.

Quoi qu'il en soit, cette controverse n'est pas sans intérêt, car elle nous montre ainsi que déjà on avait été obligé de tourner en quelque sorte la loi interne, pour échaffauder le système de protection douanière par les modes anormaux ; mais bien plus, le droit international allait être lui aussi mis à de rudes épreuves, et l'interprétation restrictive unilatérale de clauses des accords commerciaux aurait ouvert la voie à des pourvois devant la Cour arbitrale de la Haye, si les pays les plus intéressés à la question n'avaient pas préféré prendre immédiatement des méthodes analogues, sous forme de représailles, ou de défense, plutôt que d'aller solliciter un jugement, dont l'effet aurait surtout été moral, et en tout cas lointain, tandis que les mesures de restrictions du commerce étaient immédiates. Dès lors, le principe de la réciprocité de mauvais traitement allait l'emporter sur l'interprétation rigoureuse des textes.

Au point de vue international, nous devons en effet envisager deux aspects de la question : les accords commerciaux prévoient des consolidations tarifaires ; ils contiennent la clause de la Nation la plus favorisée, illimitée et inconditionnelle. Comment allait-on concilier ces différents principes ? Il ne faut pas oublier en outre que l'accord franco-allemand prévoit une « clause de ca-

tastrophe » permettant à chacune des H. P. C. de prendre toute mesure utile pour sauvegarder ses intérêts vitaux. C'est au nom de la sauvegarde des intérêts vitaux de la France que l'on a contingenté les importations de balais de sorghos, de poignées de parapluies ou de porte-plumes !

Et en premier lieu, comment pouvait-on concilier ce genre de prohibitions tempérés, avec les consolidations de droits ?

La nature même d'une consolidation signifiait que l'on garantissait au pays qui en bénéficiait une importation possible moyennant le paiement du droit fixé à l'accord, qui était considéré comme le taux nécessaire et suffisant de la protection à accorder à l'industrie nationale. Si cela ne ressort pas de la lettre des accords, c'en est du moins l'esprit. Qu'est-ce qui intéresse un état qui conclut avec un autre un traité de commerce, c'est d'avoir une sécurité dans les relations commerciales. Tout trafic normal, toute prévision commerciale, tout calcul de barème de prix à l'exportation serait impossible si les droits de douane étaient soumis à toutes les variations que peut effectuer d'une façon autonome un état souverain. Or il est bien évident que cette garantie dans le taux des droits, on la cherche aussi dans la possibilité d'établir ou maintenir des courants commerciaux. A quoi servirait de garantir un droit de douane, si par un moyen détourné, il devenait possible de supprimer toutes transactions, et d'empêcher par la même le contractant de profiter pleinement de l'avantage qu'on lui a concédé, et qu'il a payé en accordant à son tour des consolidations à son co-contractant.

Donner et retenir ne vaut, dit un vieux brocard

coutumier, De plus, un accord commercial bien établi est un équilibre de prestations et d'engagements. Chacun des contractants donne et reçoit, et si l'une des deux parties reprend ou limite des avantages qu'elle a concédés, cet équilibre se trouve rompu, et poussera l'autre partie, soit à dénoncer, soit à prendre des mesures de représailles. C'est ainsi qu'un accord qui semblait primitivement établi pour échanger des marchandises se transformera d'une part en cartes d'échantillonnages, si on restreint les quantités importables, et d'autre part surtout, en échange de coups d'épingles beaucoup plus que de produits.

Nous avons signalé plus haut que les états intéressés ont préféré la voie des représailles, ou des mesures analogues, à la dénonciation, ou au recours à l'arbitrage, si bien que, comme dit l'adage romain « *in pari turpitudinis causa, cessat repetitio* », et personne ne serait plus fondé, sur le strict terrain des faits, à venir invoquer la violation des accords.

On n'osait pas au fond rompre brutalement avec tout le système d'accords commerciaux en vigueur. La poussée protectionniste était telle, qu'on sentait qu'une fois libérées des engagements tarifaires, les nations n'auraient d'autre souci que de s'entourer d'une muraille de Chine douanière, qui aurait paralysé irrémédiablement tout commerce extérieur.

Nous aurons occasion d'examiner plus loin l'exemple italien. Il est intéressant de signaler dès à présent qu'il est fonction directe de cette constatation, que de tels procédés sont en contradiction avec les stipulations tarifaires des accords, que limiter de façon unilatérale les possibilités d'importations de produits dont les droits

sont conventionnalisés dans un accord, est une violation dudit accord, et se retranchant derrière cet argument, le Gouvernement italien inaugura une politique de stricte réciprocité, œil pour œil, dent pour dent, qui amena le Gouvernement français à dénoncer l'accord commercial du 13 novembre 1922.

Bien que la nature et l'ampleur des événements qui se sont succédés aient donné à toute discussion sur la validité internationale des mesures de protection unilatérales, un caractère de discussion d'école, d'ordre tout à fait académique, il n'était pas sans intérêt de l'évoquer ici, puisque tout de même certains pays ont utilisé cet argument juridique pour en faire le pivot et la justification de leur propre politique commerciale, et il n'est peut-être pas inutile de mentionner dès à présent que la Suisse, entraînée elle aussi dans le circuit des pays ultra-protectionnistes, se laissa guider dans l'établissement de ses contingents par le caractère consolidé ou non des droits afférents aux produits dont elle veut limiter les importations.

Mais une autre question allait encore se poser. Quel sort allait-on réserver à la clause de la nation la plus favorisée ?

Cette question avait déjà fait l'objet d'études au sein du Comité économique de la S. D. N., dans les sessions du début de 1931. L'exemple était toutefois légèrement différent. On avait alors à faire un système de contingentements « douaniers », c'est-à-dire d'une coexistence pour une même marchandise donnée en provenance d'un pays déterminé, de deux tarifs douaniers : l'un inférieur, limité à une certaine quantité de cette marchandise, l'autre plus élevé, formant le taux

du droit commun, et auquel les importations restent libres, en des quantités illimitées (1).

La question qui se posait, était de savoir si tous les pays allaient bénéficier de cet avantage d'un contingent à tarif réduit. Elle ne se posait en tout cas, que d'une façon fort rare. Ce système était pratiquement réservé pour des avantages frontaliers, donc en dehors du jeu même de la clause de la nation la plus favorisée (voir par exemple l'accord franco-belge du 23 février 1928, qui contient un grand nombre de contingents frontaliers à droits réduits), ou alors était établi en faveur de certains pays que leur situation particulièrement délicate mettait en posture de réclamer un traitement préférentiel (tels les pays danubiens, l'Autriche à qui on a dès 1931 reconnu le droit à un traitement douanier de faveur, la Roumanie à qui on a octroyé un contingent préférentiel de maïs, la Hongrie qui a bénéficié des accords préférentiels sur le blé de Lillafured).

L'exemple typique est le cas du beurre à l'importation en Allemagne. Ce pays avait été amené, en vertu du jeu de la clause de la nation la plus favorisée, à faire bénéficier tous les pays exportateurs de beurre, d'un contingent aux droits réduits de 75 RM les 100 kilogs, puisqu'elle avait accordé au Danemark un contingent de 5000 tonnes à ce taux, le droit normal étant 100 RM le kilog.

L'Allemagne avait en la circonstance appliqué son principe des contingents égaux. Chacun des pays exportateurs (Pays-Bas, Finlande) avait obtenu le même contingent de 5000 tonnes. Aucune nation ne se trou-

(1) Voir Jean Weiller — Le contingentement et la politique commerciale, oct. 1932.

vait ainsi avantagée par rapport à une autre. C'était même une façon très rigoureuse d'interpréter le sens du traitement de la nation la plus favorisée : en donnant au Danemark un contingent à droit réduit, il a la situation d'une nation plus favorisée ; cette faveur est de l'ordre de 5000 tonnes. Tous les pays qui ont droit à ce même traitement auront droit à 5000 tonnes.

Egalement quand en mars 1933 l'Allemagne eût relevé le droit sur les fromages de 30 Rm à 90, elle fut obligée de maintenir à la Finlande un contingent de 19.100 quintaux aux droits consolidés dans l'accord germano-finlandais de 20 Rm. Tous les pays bénéficiaires de la clause de la nation la plus favorisée se voyaient aussi octroyer un contingent égal de 19.100 quintaux aux droits réduits, ce qui permettait d'atténuer légèrement les effets d'un si brutal relèvement de droits.

Toutefois ce genre de raisonnement est possible, quand il ne s'agit que d'une mesure d'une aussi faible envergure. On pourrait lui objecter, il est vrai, que le pays qui n'exportera que son contingent à droits réduits, se trouvera favorisé par rapport aux pays qui auront expédié une certaine quantité supplémentaire, aux taux plus élevés. En effet, la moyenne de leurs exportations aura eu lieu à un tarif douanier supérieur au tarif réduit, tandis que la moyenne des exportations du premier pays aura été effectuée intégralement au tarif réduit.

Rien n'est donc plus facile que de chercher des subtilités dans l'application de la clause de la nation la plus favorisée, et c'est pourquoi celle-ci ne doit pas être effectuée d'une façon tout à fait rigide. Cette clause est surtout une clause de bonne foi : c'est dans son es-

prit qu'elle doit être respectée, et non dans sa lettre ; autrement il serait trop simple de créer des spécialités ou des catégories telles qu'en apparence on soit hors de son jeu. L'exemple de la spécification de l'altitude des pâturages dans lesquels devaient paître les vaches importables en Allemagne n'est-il pas un exemple typique de ce qu'on peut faire quand on veut violer l'esprit de la clause tout en respectant la lettre ?

C'est du reste ce que remarquait le Comité Economique de la S. D. N. qui, le 25 septembre 1930, écrivait qu'il s'agissait de savoir si l'octroi de contingents identiques à tous les pays intéressés est compatible avec « *L'ESPRIT de la clause de la nation la plus favorisée* ».

De plus, le Comité économique reconnaissait qu'il ne convenait pas de se livrer à une interprétation dogmatique et rigide de cette clause, et qu'il serait imprudent de condamner, dans la gravité de la situation actuelle, des arrangements d'ordre partiel (il visait l'aide à accorder aux pays d'Europe Centrale). Il convenait donc d'après le Comité, d'admettre un peu de souplesse dans l'application de cette clause, tout en évitant un trop grand relâchement du principe, qui le désagrégerait (1).

Quand donc en France on fut amené à procéder, non plus à des contingentements douaniers, mais à un système beaucoup plus généralisé de contingents d'importation, on chercha à rester dans le cadre de la clause de la nation la plus favorisée. Et il apparut tout d'abord qu'il était absolument impossible, sous peine d'effectuer les plus grandes injustices, d'utiliser le mode, que nous

(1) Voir Rapport à la deuxième Commission du Comité Economique, septembre 1930.

appellerons allemand, de contingents numériquement égaux. On se rallia à un principe de proportionnalité (2), c'est-à-dire on considéra qu'il convenait d'assurer à chaque pays un contingent proportionnel à ses importations antérieures. Ce régime, calculé sur des chiffres, semblait également éviter tout arbitraire. Il est clair toutefois, que si la répartition avait une apparence de logique, la fixation du contingent était entachée d'arbitraire, puisque les pourcentages que l'on reconnaissait à chaque pays variaient suivant les années qu'on allait considérer comme base. On essaya de corriger cet arbitraire en matière de contingents agricoles (nous rappelons que ce sont les premiers produits dont les importations aient été contingentés, et nous devons ici faire une exception pour les vins, qui au début n'ont pas fait l'objet d'une répartition mathématique entre pays), en étendant la période de référence sur un grand nombre d'années (1927-1931 en l'espèce) et en affectant les importations effectuées au cours de la période supposée normale 1927-1930, d'un coefficient supérieur à celui dont on affecta les importations effectuées dans la période 1930-1931.

Chaque pays se trouvait avoir, plus ou moins, conservé dans le commerce global avec la France, le rang qu'il possédait avant, et c'est dans le maintien de ce rang que l'on fit, en France, consister le respect de la clause de la nation la plus favorisée, qu'on aurait dès lors pu appeler avec juste raison le principe de la nation la plus « défavorisée », personne ne pouvant se plaindre d'avoir une situation inférieure à un autre

(2) Voir également J. Weiller (op. cit. : Principes et répercussions du contingentement des importations.

pays. Toutefois les exigences des mathématiques durent quelquefois céder la place aux impérieuses nécessités des faits, quand il fallut tenir compte des prohibitions sanitaires qui, existant quelques années auparavant à l'encontre de certains pays, les avaient privés, notamment de toutes importations antérieures de bestiaux, ou de viandes abattues. Ces pays réclamèrent l'octroi d'un contingent. Ils avaient le droit de n'être plus évincés du commerce avec la France, leur cheptel étant maintenant guéri et il fallut donc trouver une possibilité de leur allouer un pourcentage quelconque.

Cette répartition des contingentements agricoles par pays déterminé, si elle semble conforme au respect des stipulations du droit international, n'en présente pas moins au point de vue économique, un inconvénient considérable. Elle tend, en effet, à cristalliser des courants commerciaux sur une base ancienne. Elle oblige un importateur à ne se procurer de la marchandise que dans les pays où il s'en est procuré au cours des années antérieures, même si les conditions de production ou de prix ont changé. Elle méconnaît donc le grand aspect dynamique du commerce international, qu'elle fige dans une phase statique. Elle force les courants commerciaux à conserver la figure qu'ils ont eue à un moment donné, et projette donc ainsi dans l'avenir un aspect du passé. On peut donc faire à ce principe, le grand reproche de ne pas permettre le développement des situations particulières nouvelles. La rigueur et l'aspect anti-économique de cette méthode se révélèrent quelques mois plus tard, quand de nombreux pays furent amenés à suspendre leurs paiements à l'étranger, et que des caisses de compensations furent établies avec eux. L'intérêt du re-

couvrement de nos créances bloquées dans ces pays principalement agricoles aurait dû nous pousser à développer nos importations en provenance de ces pays, et par conséquent à avoir assez de souplesse dans notre régime de contingentement pour ce faire. D'autre part, ce compartimentage forcé des importations aboutissait à donner au pays détenteur du contingent un monopole de fait, ce qui ne sera pas sans effet sur les prix des denrées, surtout dans cette manière des produits agricoles, où les cours ont un caractère mondial, et présentent par conséquent une sensibilité extrême. Nous retrouverons ce problème quand nous étudierons d'une façon générale l'effet du contingentement sur les prix.

Mais on peut même se demander s'il convenait d'appliquer, en matière de répartition des contingents, la clause de la nation la plus favorisée (1). Au début de la période d'application de ce néo-protectionnisme, quand la France était encore pratiquement le seul pays à s'y adonner, il semblait difficile de procéder autrement. Pour le faire adopter par les pays étrangers, sans qu'on ait à redouter de leur part des représailles qui viendraient frapper notre exportation, la seule méthode était encore de leur garantir, d'une part que ce régime n'était que provisoire et d'autre part que personne ne viendrait, à l'aide de ce régime, faire une concurrence

(1) Nous devons signaler à ce propos, qu'une solution radicale de la question eut été de ne pas répartir les contingents, mais de fixer un chiffre global maximum d'importations en France d'un produit déterminé, à l'intérêt duquel la libre concurrence aurait joué entre importateurs. Mais il aurait fallu organiser pour cela toute une procédure de délivrance de licences d'importation par les administrations françaises. C'eût été en quelque sorte la renaissance du régime de l'économie de guerre, de la loi de 1916. On préféra ne pas s'y exposer.

déloyale aux autres pays, et s'emparer, grâce à un traitement préférentiel quelconque, des débouchés qu'ils s'étaient acquis sur le marché français. C'est seulement en continuant à garantir aux pays étrangers le traitement de la nation la plus favorisée, que nous pouvions à notre tour espérer continuer à profiter, pour nos exportations, du traitement de la nation la plus favorisée. Et depuis, dans toutes les critiques qui se sont élevées contre cette fameuse clause, qu'on accusa à nouveau d'être responsable de tous les maux (2), on oublie trop souvent que nous en profitons nous-même largement pour nos exportations de vins ou de soieries notamment.

Enfin cette clause était inscrite dans les accords commerciaux, et quel qu'était le désir qu'on ait de tourner ces accords établis dans une période de libéralisme économique, on ne pouvait pas ne pas en tenir compte. Mais il en est d'elle, comme de toutes les stipulations de droit international. Un grand principe domine ce Droit, c'est celui de la réciprocité. « *Hanc veniam petimus damusque vicissim* », et si nous concédons la clause, c'est pour en jouir à notre tour. Or nombreux furent les pays qui par la suite, furent amenés à prendre des mesures de restrictions des importations, soit par voie de fixation de contingents quantitatifs, à l'instar de la France, soit par voie d'action sur la délivrance de devises (voir partie II de cet ouvrage) et qui rompirent délibérément avec la clause de la nation la plus favorisée, en prétextant qu'elle ne concernait que les stipulations tarifaires des accords, mais qu'en matière de

(2) Et il n'y a qu'à voir à ce sujet, tous les vœux émis par les Chambres de commerce ou groupements économiques. Pas un qui ne demande la suppression de la clause de la nation la plus favorisée.

« protectionnisme anormal », on se trouve eo ipso en dehors du jeu des accords établis pour des périodes normales, et que par conséquent la clause n'a plus sa raison d'être.

Il se produisait alors une rupture d'équilibre en continuant à faire automatiquement et unilatéralement bénéficier de tous les avantages qu'on pouvait être amené à concéder à un pays quelconque, d'autres nations qui elles établissaient des discriminations de traitement. Aussi n'est-il pas surprenant que les groupements économiques les plus modérés (c'est-à-dire ceux qui ne demandaient pas la dénonciation brutale de tous les accords, et le repliement complet sur le marché national, en sacrifiant toute l'industrie d'exportation) aient quand même revendiqué eux aussi la suppression de l'application inconditionnelle et illimitée de la clause, et son remplacement par un système de réciprocité de traitement, c'est-à-dire de faire de toute concession à un pays donné l'objet d'une contrepartie consistant en une facilité quelconque. Au lieu d'une réciprocité théorique et illimitée, que devait être le libre jeu de la clause de la nation la plus favorisée, on envisageait une réciprocité de faits. C'est dans cet esprit que le Ministre du Commerce, Julien Durand, pouvait dire, en essayant de définir ce que serait la politique commerciale de France : « Nous nous orientons vers une politique de réciprocité, non pas des échanges, mais de traitement.

Par là même, il mettait en même temps fin à une regrettable confusion trop souvent formulée par des groupements économiques, et qui sous le vocable de réciprocité envisageaient un strict nivellement de la balance commerciale pays par pays, de telle sorte que nous

n'aurions plus dû importer d'un pays pour une valeur supérieure à celle de ses achats en France (1). Il y avait une dangereuse méconnaissance, dans cette théorie, non seulement des plus élémentaires principes de l'économie politique, mais même des conditions matérielles dans lesquelles pouvait et devait s'exercer le commerce mondial. Cette confusion ne s'expliquait, à vrai dire, que par la mystique du troc, ce procédé primitif de commerce, en vigueur au moment où n'existaient encore ni la « Geldwirtschaft » ou économie monétaire, ni encore moins la « Kreditwirtschaft » ou économie fiduciaire, suivant les stades de la vie économique d'après les sociologues allemands. L'ébranlement du crédit, et les difficultés monétaires redonnèrent en 1932 une très importante vitalité aux échanges directs en marchandises (dont l'exemple le plus frappant que tout le monde a encore en mémoire est l'échange de blé américain contre du café brésilien, effectué par le Farm Board et l'Etat de Sao Paulo). Toutefois ces procédés que nous retrouverons par ailleurs, quand nous étudierons l'influence des restrictions au libre commerce des devises, ne pouvaient qu'amener une regression considérable du volume du commerce mondial. L'examen des statistiques du commerce extérieur des principaux pays en 1932 en est une illustration évidente.

Autre chose était la réciprocité de traitement, c'est-à-dire se faire octroyer en contre partie des avantages que l'on pouvait concéder à un pays déterminé, des facilités d'exportations correspondantes. Bien que discu-

(1) Soulignons du reste qu'une telle formule, telle que « j'achète à qui m'achète » n'aurait de sens vraiment pratique que dans un régime de monopole du commerce extérieur, où l'Etat est effectivement le maître d'orienter ses achats là où il veut.

table également du strict point de vue de la doctrine économique, il convient de constater que dans la constellation que prenait peu à peu le commerce mondial, cette attitude devenait logique, étant donné que dans beaucoup de pays, les contingentements étaient devenus un simple moyen de négociation et de pression.

L'exemple italien n'en est pas le moins frappant.

On pouvait donc très logiquement être amené à se demander si, continuer à appliquer unilatéralement la clause de la nation la plus favorisée n'équivalait pas à faire figure de dupes ?

Nous n'avons jusqu'à présent raisonné qu'en prenant comme exemples les contingents de produits agricoles. Il est clair que les mêmes critiques, et les mêmes arguments peuvent être utilisés, si on examine la situation industrielle. Toutefois dans le domaine industriel, il était plus facile de présenter les contingentements comme un essai de régularisation des marchés, et c'est cet aspect qui va donner aux décrets contingentant les importations de produits industriels un caractère spécial, que n'ont pas les contingents agricoles.

Dans ce même discours auquel nous venons de faire allusion, le Ministre du Commerce établissait une distinction entre les contingents qui résultaient d'une décision autonome du Gouvernement, et ceux qui étaient établis par voie contractuelle, après une entente entre les industriels intéressés. L'existence d'une telle entente semblait signifier que tout l'arbitraire d'une décision autonome du Gouvernement était exclu, et que celui-ci n'avait fait que donner la force exécutoire à un contrat librement consenti entre les parties. Le Gouvernement français semblait ainsi parfaitement en harmonie avec

la ligne de conduite qu'il avait proposée à Genève, quand il fut reconnu que toutes les tentatives en vue d'un abaissement concerté des barrières douanières, d'une trêve douanière, avaient échoué. A la troisième session de la Commission d'études pour l'Union douanière européenne, le mémorandum français ne recommandait-il pas de trouver un remède à la crise mondiale dans le développement des ententes entre producteurs : « le Gouvernement français estime que la vraie méthode est celle ds ententes industrielles » (1).

Seulement cette vraie méthode préconisée à Genève, a été quelque peu dénaturée par les faits, et dans la pratique il eut été fort difficile, dans la majeure partie des cas, de faire une distinction bien précise entre les contingents imposés par voie d'autorité (et il y en eut d'assez nombreux, tels que les chaussures) et ceux provenant d'une entente industrielle. Leur inconvénient et leur nature économique étaient les mêmes : fixation sous une forme statique du commerce international. Quant au caractère contractuel de ces contingents, on peut être sceptique sur le véritable aspect consensuel d'une entente établie sous une forte pression gouvernementale, en faisant connaître aux délégués étrangers qui venaient discuter des modalités de l'accord, que le décret était prêt, et que s'ils ne signaient pas ce que leur demandaient les industriels français, il serait quand même procédé par voie unilatérale à la mise en vigueur d'un contingentement. La seule chose que pouvaient dans ce cas espérer les industriels étrangers était d'obtenir un

(1) Publication de la S. D. N., 25 juin 1931, memorandum du Gouvernement français sur les moyens de remédier à la crise actuelle

chiffre de contingent plus libéral que celui qui aurait été fixé par décret, sans entente préalable.

En tout cas, ces ententes le plus souvent ne constituaient pas un aménagement rationnel de la production et de la répartition ; elles se bornaient à fixer un chiffre maximum de marchandises qui pourraient être importées en France, en tenant compte des importations antérieures, en se référant toujours à ce qu'on appelait les années normales, et qui variaient d'industrie à industrie. Enfin, les droits des tiers, importateurs, commerçants, consommateurs étaient complètement sacrifiés. Il faut du reste remarquer que ce régime fut accepté sans grande protestation de la part des personnes qu'il pouvait léser le plus. Au mois de juin 1932, s'est tenu un Congrès du Commerce des produits contingentés, qui devait grouper tous les commerçants et importateurs, par conséquent catégories de gens lésés au premier chef par les différentes restrictions des importations. Ce congrès ne devait évidemment pas être une manifestation de principe pour, ou contre le contingentement. Toutefois bien faible fut la défense des intéressés, qui se bornèrent à demander des changements dans les modalités d'application, ou quelques majorations de chiffres. Tout le monde reconnaissait la nécessité de protéger le marché national, et le président du Congrès, le Sénateur Louis Serre, président de la Commission du Commerce du Sénat (1), résumait l'impression générale en disant dans son allocution finale : « Entre ces deux moyens si difficiles à employer (liberté absolue, ou prohibition totale) l'idée est venue tout naturellement

(1) Et depuis Ministre du Commerce.

de recourir à un troisième : celui de se défendre en partie. Comment ? Par des droits de Douane ? Avec certains pays il faudrait mettre des droits extrêmement élevés, sans arriver à se protéger. Contre des pays pareils, il n'était pas possible de lutter, et alors il ne restait que le système des contingentements ».

Certaines ententes pouvaient à vrai dire passer pour de véritables cartels, capables de discipliner la production, et étaient en même temps assez souples pour s'adapter aux circonstances économiques variables, en prévoyant des taux de contingentement variables, et des répartitions internationales de marchés. Telle est l'entente intervenue sous les auspices du Syndicat général de la Construction électrique, au sujet du gros matériel électrique, entente établie sur une base nettement dynamique, fixant les quantités importables, non plus d'après les chiffres des importations antérieures, mais d'après les indices de production dans chaque pays, entente tout à fait internationale, groupant les constructeurs de matériel électrique d'Europe entière, et établie pour 20 ans, c'est-à-dire débordant le cadre d'un simple arrangement de crise. Toutefois cette entente mérite le même reproche que l'on peut faire aux cartel de tout genre : l'absence du contrôle gouvernemental et social. Ce contrôle, nous aurons occasion de revenir sur ce point, nous paraît indispensable. Si on veut éviter la féodalité des grands trusts et des grands cartels, et sauvegarder en même temps les intérêts des consommateurs contre un maintien artificiel des prix à un niveau défavorable, de la main-d'œuvre, contre les risques que lui ferait couvrir une politique trop stricte de rationalisation et de li-

mitation voulue de la production, il faut assurer la représentation de l'Etat, défenseur des intérêts généraux, des syndicats ouvriers défenseurs de la main-d'œuvre, au sein de ces cartels, qui pour avoir une action efficace, doivent se placer sur un plan largement international.

Une autre forme d'entente industrielle internationale susceptible de passer pour une ébauche d'organisation internationale du marché, est l'entente de prix établie entre fabricants français, allemands et tchécoslovaques de la porcelaine en novembre 1931. Ce n'est plus un cartel de production ou de répartition, c'est un cartel des prix. L'entente le spécifie expressément : « la présente convention n'a pour but que d'enrayer la baisse exagérée des cours de la porcelaine dans les 3 pays mentionnés, et non d'assigner à un quelconque une part sur le marché français ». Une liste minimum de prix est établie, et les industriels étrangers s'engagent à ne pas vendre en France au-dessous de ce barème, moyennant quoi ils bénéficieront de droits de douane réduits. La sanction d'une telle entente se trouve dans le taux du droit de douane. Entente internationale ouverte à l'adhésion des autres puissances, elle ne viole donc pas le principe de la clause de la nation la plus favorisée, puisqu'il est admis à Genève que de telles ententes sont hors de jeu de la clause. Elle reçut ainsi l'adhésion ultérieure de la Belgique et du Danemark. Mais ici encore les intérêts des consommateurs risquaient fort d'être sacrifiés !

Quant aux droits du Parlement, on pouvait considérer qu'il avait renoncé à les faire valoir. Devant les votes massifs qui sanctionnaient toute mesure protectionniste, devant l'absence de tout grand débat économi-

que à la tribune (une demande d'interpellation du député socialiste Marquet était renvoyée à la suite), on pouvait normalement croire que la nouvelle législature continuerait l'attitude de l'ancienne, en matière douanière, qui était caractérisée par un dessaisissement graduel du Parlement entre les mains du Gouvernement (l'extension croissante des produits inclus dans la loi du Cadenas en était la manifestation tangible). Au reste les socialistes eux-mêmes n'étaient pas opposés à un régime protectionniste, que leur commandait l'ampleur de la crise agricole (et l'office *national* du blé n'est-il pas une mesure nationale de protection, qu'aurait pu ne pas être un office *international* du blé) Dès le début du XX^e siècle, le grand leader socialiste allemand Kautski disait déjà que l'époque du libre échange absolu était close.

Quant au domaine des ententes industrielles, c'était une question encore trop nouvelle, pour que la Confédération générale du travail put réclamer la participation qu'elle aurait dû y jouer. De plus ce n'était encore pas dans les mœurs !

Ce ne sera pas une des moindres curiosités de l'époque actuelle, pour l'historien des temps futurs, que de constater que dans un régime aussi foncièrement démocratique et libre qu'était la France, une telle politique ait pu être conduite par le Gouvernement à coup de véritables décrets-lois, sans autre redditions de comptes que des discours dans des Congrès ou des banquets, où les applaudissements reçus semblaient autant de votes massifs de confiance de la part de la nation !

Il convient toutefois de signaler que certains des contingents qui ont pu être établis présentaient quand même cet aspect démocratique que nous venons de re-

gretter de ne pas trouver dans tous les éléments de notre politique économique. Nous trouvons une ébauche de ce caractère dans le mode d'application du contingentement des importations d'engrais azotés, et dans le contingentement des charbons.

C'est ainsi que pour les engrais azotés, les décrets des 7 mai et 9 octobre 1931 en subordonnant l'importation à des licences délivrées par le Ministère du Budget. Il ne s'agit pas d'un contingentement à proprement parler, puisque l'importation n'est pas confinée dans les limites numériques préétablies, mais simplement subordonnée à l'octroi d'une autorisation, donnée par une commission chargée d'examiner toute demande de licence. Et c'est dans l'institution de cette commission que réside l'essai de démocratie économique que nous relevons dans le système instauré pour les engrais : y sont représentés, non seulement les producteurs et les fonctionnaires des ministres intéressés, mais également les commerçants et les consommateurs, c'est-à-dire en l'espèce les associations d'agriculteurs.

De même les licences d'importation des charbons sont-elles délivrées après examen par une commission comprenant tous les intérêts en présence : Gouvernement, patrons mineurs, ouvriers mineurs, grands ports, commerçants, etc... et le taux de contingentement est fixé après délibération et vote de la commission. Il manque cependant dans cette commission des représentants des petits consommateurs, c'est-à-dire du public acheteur de charbon domestique, tandis que les grands consommateurs (grandes compagnies de transports) y ont voix délibérante, c'est en tout cas à l'existence de cette commission que l'on doit que certains abus aient été évités dans la fixation des contingents d'importations

de charbons : les représentants des ports y ont pu faire entendre leur point de vue, et obtenir un tonnage mensuel supplémentaire de 100.000 tonnes de charbon domestique à importer par voie de mer. Cette question présente un intérêt capital pour la vie des grands ports, et le travail des dockers, le contingentement des charbons étant avec celui des importations de bois, un de ceux qui ont le plus contribué à abaisser l'activité des ports et à accroître ainsi la crise de la marine marchande.

Et si un contingent supplémentaire privatif aux ports n'a pas été obtenu pour les bois, peut-être est-ce parce qu'une telle commission de fixation des contingents n'existe pas en cette matière.

Ces organisations ne sont cependant qu'une étape vers la démocratie économique. Elles manquent encore d'un élément essentiel : le pouvoir de contrôle sur les prix. Et dans ce domaine, la représentation directe des consommateurs du dernier stade pourrait donner les apaisements nécessaires, du fait qu'ils ne donneraient leur voix qu'en échange de garanties sérieuses que la mesure envisagée ne se retourne pas contre eux. Mais pour arriver à ce stade, il faudrait qu'on pût se trouver en présence d'organismes puissamment intégrés, et pouvant dans une certaine mesure représenter efficacement les intérêts des consommateurs individuels. Assez souvent du reste cette représentation pourrait être assurée par les organisations ouvrières et les fédérations d'employés, ou même les syndicats de contribuables, qui se verraient ainsi confier une tâche plus en rapport avec le rôle qu'ils peuvent jouer dans la collectivité, en canalisant leurs forces vers des fins sociales.

CHAPITRE III

Le contingentement et les Prix. Analogie avec le droit de douane. Influence du mode de répartition des contingents sur les prix. Les monopoles qui se créent à l'abri des contingents.

On a souvent tenté d'opposer le contingentement à la protection par relèvement douanier, en arguant de l'influence que l'une ou l'autre de ces mesures peut avoir sur les prix. Il fallait pour justifier l'emploi de cette technique spéciale du protectionnisme, établir qu'elle n'avait pas d'action sur les prix intérieurs, dans le sens de la hausse tout au moins, et qu'ainsi elle était exempte, notamment en matière agricole, de ce défaut de concourir à entretenir la vie chère, qu'aurait entraîné, à supposer qu'il fût techniquement possible, un relèvement des droits de douane.

C'est ainsi que M. Rollin, dans une brochure justificative de son activité au sein du Gouvernement, affirme qu'il a été « renoncé résolument au relèvement des droits de douane, dont le moindre inconvénient n'est pas d'organiser la vie chère ». Le contingentement, lui, ne pouvait pas contribuer à la vie chère.

Il est au reste intéressant de signaler que nous retrouvons ce raisonnement dans la bouche des différents chefs de gouvernement qui ont voulu procéder au con-

tingement. Nous lisons par exemple, dans le discours du Chancelier Von Papen, prononcé à Paderborn, le 16 octobre, cette phrase absolument typique : « Les contingents d'importation, à la différence des droits de douane, n'ont pas pour effet d'élever les prix, mais seulement de protéger le marché des produits nationaux. Les contingents constituent donc la forme de réglementation des importations qui lèse le moins le consommateur, tout en protégeant la production nationale ».

Examinons en effet, en théorie, comment on pourrait en arriver à l'affirmation de cette divergence profonde entre les effets d'un droit de douane et les effets d'un contingent. C'est ce que nous appellerons « la règle d'or du contingent ».

D'après les nombreux travaux préparatoires, les exposés des motifs des différents décrets, aussi bien que les déclarations plus ou moins officielles, il semble qu'on puisse décomposer la notion créatrice du contingent en quelques idées directrices. Il semble qu'on soit parti de la double constatation suivante :

Le prix de revient d'un produit (agricole ou industriel) est plus bas à l'étranger qu'en France. Les importations étrangères, faites donc à vil prix par rapport aux prix français, tendent à avilir les prix intérieurs français jusqu'aux niveaux des prix mondiaux. Le contingentement des importations tendra à faire s'effectuer les importations étrangères aux prix du marché intérieur (français), et non plus aux prix mondiaux. Le relèvement des prix jouera donc pour les produits étrangers, mais ne se répercutera pas sur le consommateur français. Pour lui, rien ne sera changé, puisqu'il continuera à s'approvisionner aux prix auxquels il est accoutumé. Et même, étant donné l'écart existant entre prix

de gros et prix de détail sur le même marché intérieur, peut-être pourra-t-il profiter d'une baisse des prix de détail, les prix de gros étant simplement soutenus par le contingentement des importations.

C'est même à l'aide de ce raisonnement qu'on pouvait soutenir que le contingentement était une des formes de l'organisation de l'économie mondiale. Que faisait-il d'autre, en effet, que de tendre à unifier les prix, de tendre à relever les prix mondiaux au niveau des prix français (ou au niveau des prix du marché qui procède à des contingentements, puisque par hypothèse les produits importés sont meilleur marché que les produits nationaux). Remarquons ici le paradoxe qui consistait à croire qu'il serait théoriquement possible d'assister à une hausse du prix des produits importés, sans hausse correspondante du prix des marchandises intérieures.

Le droit de douane au contraire semblait devoir immédiatement se traduire par une hausse de prix intérieur. Et en effet, à l'abri d'un droit non plus uniquement compensateur, mais nettement protecteur comme celui qu'il aurait été utile d'instituer, la production intérieure élève ses prix dans toute la marge qui lui est concédée par le taux du droit de douane. Dans cette limite, ce droit lui donne un monopole du marché intérieur, qu'elle peut utiliser.

Or, aussi séduisant qu'il pouvait être en apparence, on peut se demander si en fait, le raisonnement était justifié. Pour M. Allix (op. cit.) il ne fait aucun doute que le contingentement joue de la même manière que le droit de douane (1). Et en effet, un des premiers

(1) Voir également à ce sujet Jean Weiller : Principes et répercussions du contingentement des importations - Revue économique internationale, juin 1932.

arguments qui se présente inévitablement à l'esprit est que le contingentement va raréfier l'offre d'une marchandise douanière sur le marché extérieur.

Cette raréfaction de l'offre doit, théoriquement, se traduire, la demande restant égale, par une hausse des prix. (Nous disons théoriquement, car dans la pratique et l'exemple suisse le montre assez clairement, si le gouvernement veut vraiment empêcher une hausse des prix, il peut intervenir et prendre des mesures rigoureuses).

Et simplement au reste il n'y a qu'une différence nominale dans le raisonnement de l'effet des droits de douane et des contingents, car si le droit protecteur permet de porter les prix intérieurs au niveau qu'atteindraient les produits étrangers, si leur importation était effectuée, après paiement des droits de douane élevés, le contingentement sanctionne d'une part l'existence des hauts prix, et en empêche la baisse, mais d'autre part empêche tout correctif au moyen des importations étrangères ; puisque celles-ci sont prohibées au-delà d'une certaine quantité, il crée par conséquent un monopole pour le producteur national (ou le plus souvent pour l'intermédiaire national), grâce auquel il pourra élever ses prix sans frein. Toutefois, il convient de mentionner que l'influence psychologique qu'exerce un droit de douane peut à la rigueur ne pas jouer en matière de contingentement. Dans le premier cas, en effet, il s'agit d'une somme d'argent, immédiatement visible, qui va se surajouter au prix ; dans le second cas, il s'agit d'une mesure moins visible, c'est-à-dire frappant moins immédiatement l'opinion publique. Or, si on admet que certaines préoccupations politiques n'étaient pas complètement étrangères à la mise en action d'une politique

protectionniste instaurée en période électorale, ces réactions sur l'opinion publique ne sont pas négligeables !

Du reste, pour examiner, dans l'exemple français, l'influence des contingentements sur les prix, il convient de faire une large place au mode de fixation et de gestion des contingents.

Du fait qu'il existe un écart entre prix français et prix mondiaux, plusieurs possibilités se présentent : ou bien la marchandise contingentée sera vendue au prix français. ou, dans les limites du contingent, elle sera vendue au prix mondial.

Si la marchandise est vendue au prix français, supérieur au prix mondial (et c'est là le but recherché par le contingentement), il va en résulter un bénéfice anormal pour le commerçant étranger, qui aura ainsi un double prix de vente : un pour les pays restés libres, et un pour les pays ayant contingenté, en l'espèce la France.

Et c'est ici que le mode de répartition des contingents va présenter son aspect primordial. En effet (et nous n'examinerons ici que le cas des produits agricoles, car ils sont les seuls à avoir un cours mondial. On ne saurait en effet parler d'une cotation internationale des outils, ou des articles de gobeletterie : ce sont des opérations techniques particulières, tandis que le fromage ou le beurre ont des cours mondiaux). Si on fixe, comme en France, une répartition des contingents par pays, en établissant un cloisonnement géographique des importations, on donne au pays bénéficiaire d'un contingent déterminé un monopole pour l'importation de cette quantité. Il sait qu'en tout état de cause, quel que soit son prix de vente, on sera obligé de lui acheter sa

quantité déterminée, car il ne sera pas possible de l'acheter d'un autre pays. Il faudra passer par ses conditions, ou se priver de marchandises. Fort de ce monopole de fait, il peut majorer ses prix. C'est ce qu'il fait dans une très large mesure. C'est ainsi qu'au moment où les cotes des marchés polonais d'œufs indiquaient un cours de 9 dollars par caisse, cette même caisse à destination de la France était vendue jusqu'à 14 dollars. L'exportateur polonais faisait un bénéfice supplémentaire allant parfois jusqu'à 5 dollars par caisse, au détriment de l'importateur français, qui se voyait obligé de s'approvisionner en gros, à un cours qui correspondait sensiblement aux prix du marché de détail français. Bien entendu celui-ci s'en trouvait également majoré.

Ce superbénéfice réalisé par les exportateurs étrangers se trouvait surtout rendu possible par le fait que la France avait concédé à la plupart des pays étrangers le soin de gérer les contingents qui leur étaient alloués, c'est-à-dire de délivrer des licences d'exportation vers la France dans la limite des contingents fixés, sous la réserve, peut-être plus illusoire que pratique, que les « courants commerciaux normaux soient maintenus ». Ayant donc en main la délivrance des licences, ils étaient maîtres des prix auxquels ils allaient effectuer leurs envois à destination de la France. Eux, vendeurs, faisaient la loi de l'acheteur, et il leur était très facile de se grouper et de former un syndicat pour centraliser ces licences afin de maintenir les prix élevés. Ils espéraient compenser ainsi, par un relèvement du prix de vente, ce qu'ils perdaient en quantité, le volume de leurs exportations étant restreint par le contingentement.

Si, au contraire, le soin de délivrer les licences est laissé aux importateurs français, ceux-ci seront dans une certaine mesure plus maîtres des cours. Toutefois, étant tenus par la distribution géographique du contingent, ils seront quand même obligés de réserver à chaque pays la part de leurs achats qui correspond au contingent fixé pour chaque pays, et seront quand même soumis au monopole de fait résultant de cette répartition géographique. Ils pourront donc tout aussi bien se heurter à une coalition des exportateurs qui maintiennent des prix spéciaux pour leur marché. Toutefois, il sera plus facile pour les importateurs français, de bénéficier eux aussi de l'écart des cours. Mais de toute façon, dans un cas comme dans l'autre, il ne s'agit que d'un *bénéfice anormal prélevé par des intermédiaires*, et dont le producteur français ne voit aucune part, tandis que le consommateur français est absolument sacrifié.

Il eût été théoriquement possible de concevoir un système de contingentement qui ne donnât pas lieu à ces monopoles, c'eût été de fixer simplement des chiffres globaux de contingent, sans assigner de part à chaque pays. Mais aussi bien pour des raisons de technique administrative que de politique générale, il n'était pas possible de procéder à ce système. Du point de vue commercial pur, en tout cas, c'eût été plus conforme à la nature même des affaires qui ne se cristallise pas dans des formes données. Rien n'évolue aussi rapidement que des courants commerciaux, surtout quand les conditions générales de production, de main-d'œuvre, de niveau de vie, sont aussi variable qu'à notre époque.

En Belgique, où on avait procédé également au contingentement de certains produits agricoles, en effectuant une répartition géographique entre pays intéressés, le Gouvernement reconnut que ce mode favorisait le maintien d'un coût de la vie relativement élevé. C'est que les mêmes conséquences s'y étaient produites qu'en France, les mêmes monopoles de fait, et devant une opinion publique qui commençait à s'agiter du fait de la hausse des prix de certains produits alimentaires, le Gouvernement supprima cette répartition par pays en établissant simplement un chiffre global de contingent, à l'intérieur duquel la libre concurrence allait jouer entre exportateurs nationaux. L'acheteur belge avait donc de nouveau possibilité d'orienter ses achats vers le marché le plus bas ; toute coalition maintenant les prix allait donc disparaître.

L'exemple que nous citons des œufs polonais n'est pas isolé ; aussi typique est le cas du beurre hollandais. Lorsque la France eût contingenté les importations de beurre, il se produisit sur le marché de Leewarden, une double cotation : prix pour le marché hollandais et l'exportation mondiale, prix majoré pour l'exportation en France. Toutefois, le gouvernement néerlandais intervint pour empêcher que le superbénéfice soit encaissé purement et simplement par des producteurs hollandais isolés, ou même par les coopératives. Par une loi du 23 décembre 1931, il se fit autoriser à réglementer les exportations de marchandises contingentées à l'importation dans certains pays. Il créa pour cela un bureau spécial d'exportation de crise (Le Krisiszwifelbureau) qui administrait les licences et percevait une taxe équivalente à la différence existant entre le

cours de production normal en Hollande, et le cours auquel la marchandise pouvait être vendue dans le pays qui avait établi des mesures de contingentement. C'était donc le trésor hollandais qui allait bénéficier des écarts de cours. Ce bénéfice, il l'employait à donner des subventions aux industries productrices. La taxe ainsi perçue s'est élevée, à un certain moment, pour le beurre exporté vers la France, jusqu'à 47 cents, soit près de 5 francs par kilogramme.

Il était donc assez paradoxal, dans ces conditions de croire que le consommateur ne subirait aucune répercussion de la politique de contingentement.

Au reste, si nous examinons, pour la France, les indices de quelques prix de détail de certains articles contingentés, nous voyons qu'un an de pratique du système des contingents s'est traduit par un notable relèvement de ces indices. Prenons deux produits typiques, comme le fromage et les œufs, nous constatons la progression suivante (1913 = 100) :

	1929	1930	1931	nov. 1931	nov. 1932	(mars 1933 ⁽¹⁾)
<i>fromages</i>	483	535	494	412	545	(477)
<i>œufs</i>	760	672	621	873	906	(500)

Pour les prix de détail, nous constatons que la douzaine d'œufs qui valait, en février 1932, 9,30 se retrouve à 10,55 en février 1933, après avoir coté 13,90 en décembre 1932, alors qu'elle cotait 10,75 pour la moyenne annuelle de 1930.

Les prix de détail montrent donc une remarquable stabilité à des prix élevés ; la protection douanière se répercute directement sur le consommateur, pour lequel elle crée la vie chère.

(1) Indices de la Statistique Générale de la France.

Pour le beurre, la situation est un peu spéciale, car dès octobre 1932, le contingentement a été remplacé par une augmentation notable des droits de douane portés de 2 à 7 f., puis 8,50 le kilog., au tarif minimum (1). Sous cette réserve, la progression des indices est la suivante : (prix de gros)

	1929	1930	1931	nov. 1931	nov. 1932	(mars 1933)
<i>beurre</i>	622	493	505	452	518	(475)

Par contre, pour les prix de détail, à Paris, la moyenne qui était en octobre 1932 à 23 fr. le kilog se retrouve encore à 22,45 en février 1933. La baisse de l'indice de gros n'a donc aucune répercussion.

Pour le bétail et la viande, la situation était spéciale. Nous assistions en effet à une véritable surproduction sur le marché français, qui devait inévitablement entraîner une baisse des cours tout au moins à la production. Il n'est donc pas surprenant que malgré les mesures strictes de contingentement des importations de bovins par exemple, les cours sur le marché de la Villette aient montré une tendance constante à la baisse.

Etant donné en effet l'abondante production française, et les quelques milliers de quintaux dont l'importation étrangère était autorisée, les cours allaient de toute évidence être soumis aux pures influences du marché intérieur, orienté à la baisse.

Si nous considérons les cours de la viande de bœuf au début de chaque trimestre, nous avons le tableau suivant (en francs par kilog.) :

(1) Au reste, au mois de mars 1933, le contingentement était rétabli pour cette denrée et venait ainsi s'ajouter aux deux majorations douanières.

	1930	1931	1932 ⁽¹⁾
	—	—	—
janvier	9.92	12.20	8.09
avril	10.86	11.92	8.81
juillet	12.44	10.98	8.16
octobre	11.85	8.97	7.16

Par contre, pour la viande de porc, la situation sera tout à fait inverse, et une forte hausse va se manifester. Nous relevons dans le bulletin de la Chambre Syndicale des marchands de bestiaux, ce passage tout à fait significatif : « La situation est particulièrement tragique en ce qui concerne le porc. Un examen des courbes représentatives des prix fait ressortir nettement l'évolution suivante : les cours passent par un maximum vers juillet-août, et baissent régulièrement jusqu'à la fin de l'année. Or cette année il n'en est pas ainsi et le maximum observé fin juillet est très peu différent des cours pratiqués aujourd'hui (fin décembre 1932). Ceux-ci sont de 2 à 3 francs par kilogs de viande nette au-dessus du niveau de décembre 1931, alors que sur le reste du bétail la baisse a été générale. Le gros bétail est au coefficient 3 à 3,5 par rapport aux années d'avant-guerre tandis que le porc coûte à l'heure actuelle 6 à 7 fois, ce qu'il coûtait en décembre 1914 où la moyenne des cours variait entre 1,10 et 1,45 le kilog de viande nette. Ces prix excessifs détournent forcément la consommation de cette catégorie de viande et provoquent les pires difficultés aux commerçants intéressés ».

Si les commerçants, de leur propre aveu, éprouvent de grandes difficultés, il est aisé de se représenter que les consommateurs en sentent quelque peu la ré-

(1) Cours du marché de la Villette.

percussion. On voit en tout cas qu'il n'est pas possible de dégager une règle absolue, et combien il est imprudent de généraliser et d'appliquer à tous produits des mesures qui peuvent être sans effet dangereux quand elles sont appliquées à quelques autres produits, dont le marché se trouve dans une situation différente.

Pour les produits industriels, les mêmes règles avaient été adoptées, c'est-à-dire répartition entre pays exportateurs, en accordant le plus souvent à des organismes étrangers le soin de délivrer des licences d'exportations vers la France. Mais en cette matière, il était infiniment plus logique de procéder de la sorte, qu'en matière agricole. C'est qu'en effet, dans ces domaines, les relations commerciales entre vendeurs et acheteurs sont en général établies de longue date, les courants industriels sont propres aux différents pays, et le fait précisément de réserver aux seuls pays habituellement exportateurs les quotas d'importation pouvait à la rigueur passer pour un essai d'organisation de la production. On ne permettait ainsi pas à de toutes nouvelles industries de se créer, et d'exporter, puisqu'on leur supprimait tout débouché. Cela tendait à éliminer un surcroît d'industries nouvelles, montées dans des pays nullement outillés ou habitués à ce genre de production, et qui n'auraient pu être qu'un élément de trouble de plus dans la surproduction mondiale.

Cependant la faculté laissée aux organismes étrangers de répartir eux-mêmes leurs contingents entre exportateurs risquait fort de permettre aux pays étrangers de favoriser leurs nationaux au détriment des importateurs habituels. Des nombreux pays qui suivirent la France dans la voie des contingentements d'importation,

aucun ne la suivit dans la voie de la gestion par une puissance étrangère des contingents à elle alloués.

Ayant été le premier pays à pratiquer le système des contingentements, la France était par la suite un peu prisonnière des règles qu'elle avait adoptées à une époque où cet aspect de la politique douanière était encore un domaine assez neuf, et où par conséquent la « jurisprudence » n'était pas encore fixée.

Les pays étrangers nous donneront un exemple de contingentements évolués, présentant parfois d'autre caractéristique, ayant une autre mesure. C'est pourquoi il est intéressant de les rapprocher de l'exemple français.

CHAPITRE IV

L'exemple Suisse.

Vers l'étatisation du commerce extérieur par le contingentement.

Il est particulièrement intéressant d'étudier l'exemple suisse du contingentement, car ce pays, placé dans les mêmes conditions économiques que la France, notamment au point de vue monétaire, s'est vu atteint du même mal, à savoir une diminution rapide de son exportation en présence d'une importation croissante. Il convient d'ajouter à cela qu'un des principaux éléments de la balance des comptes suisses, les dépenses des touristes étrangers était en 1932 fort compromis par la crise mondiale, et les différentes interdictions d'exportation des capitaux en vigueur dans les pays des principaux touristes qui venaient en Suisse (Allemagne notamment).

Si nous examinons en effet le tableau du commerce extérieur de la Suisse, nous constatons que depuis 1926, le déficit de la balance commerciale n'a fait que s'accroître. Les chiffres sont les suivants : (en millions de francs suisses (1))

(1) Ces chiffres et les tableaux des indices qui suivent sont empruntés à un article de M. Walter Treuherz : *Die Schweiz in der Krise. Fkftr. Zg.* du 29 mars 1932.

	Importations	Exportations
1926	2412	1826
1927	2559	2018
1928	2720	2133
1929	2724	2098
1930	2563	1762
1931	2251	1348

Or, si nous examinons également les indices des prix de gros, et du coût de la vie, nous constatons une fixité remarquable de ce dernier indice, tandis que l'indice des prix de gros suit le mouvement de baisse mondial.

	1926	1927	1928	1929	1930	1931
Coût de la vie	162	160	161	161	158	150
Prix de gros	145	147	145	141	126	110

Soit donc un écart entre ces deux niveaux, croissant de 17 en 1926 à 40 en 1928.

Cette situation s'explique d'elle-même, du fait que la Suisse n'a pas connu de période de dévalorisation monétaire, que par conséquent à aucun moment son commerce extérieur n'a pu se ressentir des effets d'une prime à l'exportation, puisqu'au contraire ses prix constamment évalués en or devaient se tenir au-dessus des prix mondiaux. Si l'on tient compte de l'énorme accroissement de l'encaisse or de la Banque National Suisse, et du pôle d'attraction qu'était pour les capitaux étrangers en quête de placements sûrs, le marché suisse, au cours des années 1930 et 1931, à l'instar du marché fran-

çais, on comprendra aisément que le marché suisse ait présenté tous les symptômes d'un marché souffrant d'une inflation gagée, et ait recherché des modes de protection de l'industrie nationale analogues aux modes utilisés par la France. Pour réduire les importations, le Gouvernement suisse a eu aussi recours au contingentement des importations. Nous retrouvons même dans un discours prononcé par M. Schulthess, directeur du Département fédéral de l'Economie publique, des arguments similaires à tous ceux qu'on a présentés en France pour expliquer et justifier le système des contingentements (1). M. Schulthess exposait que devant l'échec de toutes les tentatives internationales en vue d'une action économique concertée, les pays étaient amenés à se replier sur eux-mêmes. Devant le recul des exportations suisses, l'augmentation du chômage, et l'impossibilité d'établir des droits de douane véritablement compensateurs, étant donné les prix dérisoires auxquels les pays étrangers vendaient leurs marchandises (nous retrouvons les fameux arguments de dumping) il ne restait d'autre solution que le contingentement, envisagé comme mesure temporaire de restriction des importations.

Toutefois n'ayant pas d'article 17 à sa disposition (2) le Gouvernement suisse préféra se faire autoriser préalablement par son Parlement, pour ceci faire. L'Assemblée fédérale, par un arrêté du 23 décembre 1931, autorisa le Conseil fédéral, pour «protéger la production nationale et lutter contre le chômage, à limiter l'impor-

(1) Gazette de Lauzanne, 10 mars 1932.

(2) Voir chapitre I, sur les fondements législatifs du contingentement en France.

tation de marchandises qu'il désignera, et faire dépendre l'importation de ces marchandises d'autorisations dont il fixera les conditions ».

Cependant par cette autorisation d'une portée assez générale, l'Assemblée n'entendait pas se déssaisir de ses pouvoirs de contrôle. Aux termes de l'article 3 dudit arrêté, toutes les mesures prises en application de ces dispositions devaient être portées à sa connaissance dès sa prochaine session, et elle statuait sur elles en dernier ressort.

D'autre part, le Conseil fédéral ne peut pas décider de façon arbitraire quels produits vont être contingentés. Il doit préalablement entendre une Commission qui comprend des représentants de tous les importants groupements économiques. Les ouvriers, les employés et les consommateurs y sont représentés au même titre que les industriels et les agriculteurs (1). C'était une forte garantie contre toute spéculation, et toute hausse injustifiée des prix. Cela a du reste été un principal souci du gouvernement fédéral, que d'empêcher toute hausse des prix à l'abri du contingentement. Le principe en avait été affirmé dès qu'il fut question de procéder à ces mesures, et le Gouvernement s'efforça de le faire respecter. C'est ainsi que les industriels qui devaient bénéficier de cette protection par le contingentement devaient signer une déclaration aux termes de laquelle ils s'engageaient à ne pas hausser leurs prix. Le Gouvernement s'en remettait du reste aux soins des intéressés lésés, de faire le contrôle des prix et de se plaindre le cas échéant. Il est évident que ces dispositions relatives aux

(1) Voir rapports du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, sur les mesures prises en application de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1931.

prix s'entendaient surtout pour les prix de gros, mais les magasins de détails n'étaient pas à l'abri de la surveillance, et toute maison qui aurait indument majoré ses prix de vente se serait vue retirer tout droit à obtenir des licences d'importations. L'exemple le plus typique est donné par la benzine, qui était montée de 33 centimes à 43 centimes le litre. Le Gouvernement intervint immédiatement, et par la création d'une centrale des importations des huiles minérales, fit cesser ce « scandale ».

Quant aux modalités d'application des contingents, le gouvernement suisse à adopté un système fort complexe. Les premières mesures de contingentement n'eurent leur effet qu'à partir du 1^{er} février 1932, époque où expirait le délai de dénonciation de l'accord commercial germano-suisse. En effet devant la croissance des importations en provenance d'Allemagne, le gouvernement suisse envisageait de contingenter surtout les produits de provenance allemande, et désirait pour cela ne plus être lié vis à vis de l'Allemagne par des consolidations tarifaires (nouvelle analogie avec la France). La thèse suisse était en effet que le contingentement est en contradiction avec les consolidations de droits, et par conséquent d'une façon générale le Gouvernement fédéral ne voulait pas contingenter les produits dont les droits étaient consolidés, dans la mesure tout au moins où le pays intéressé respectait lui aussi scrupuleusement à l'égard de la Suisse ses stipulations tarifaires. Enfin le gouvernement suisse refusait délibérément d'adopter l'interprétation française de la clause de la nation la plus favorisée, en matière de contingents, en décidant que les contingentements ne seraient appliqués qu'à des pays

déterminés, afin disait-il « de ne pas entraver le commerce au-delà de ce qui est nécessaire ». Donc les pays dont les importations en Suisse n'étaient pas considérées dangeureuses pour l'économie nationale, échappaient à toute restriction, mais étaient quand même contrôlés, pour éviter qu'il ne profitassent de la situation ainsi faite pour développer outre mesure leurs exportations, et se substituer aux pays dont on était obligé de limiter les importations.

De plus, le Conseil fédéral adoptait le système des contingents douaniers, c'est-à-dire que n'étaient admises aux taux du tarif normal qu'une quantité déterminée de marchandises. Les quantités importées hors contingent seraient soumises aux taux des droits qui seraient fixés dans chaque arrêté énumérant les produits soumis à restrictions. On avait l'air ainsi d'éviter la prohibition apparente que pouvaient constituer dans le système français, les contingents. Toutefois, un bref aperçu de quelques uns des nouveaux droits, montrera leur caractère nettement prohibitif à eux aussi.

Pour les fruits importés hors contingent, les droits passaient de 2 frs à 20 frs le kilog ; pour les légumes de 10 frs à 35 frs (suisses) ; les tissus de soie passaient de 240 frs à 2.000 frs, les motocyclettes de 150 à 500 frs.

Le gouvernement suisse ne suivait pas en outre le système français de répartition des contingents par les soins des organismes étrangers, mais organisait lui-même un service des importations, au ministère du Commerce, qui se chargerait de délivrer des licences d'importation aux importateurs suisses habituels, qui en feraient la demande. Le refus d'une licence justifiait un recours de l'intéressé auprès du Département fédéral du Commerce.

Pour certains produits, pour lesquels il ne voulait ou ne pouvait pas augmenter les droits, le gouvernement suisse fut tout de même obligé par la suite, d'adopter le système français de contingentement-guillotine, c'est-à-dire prohibition pure et simple au-delà d'un certain chiffre. Tels ont été par exemple les outils, les ouvrages en tôle, les moteurs, les machines agricoles et même les roulements à billes.

Cette coexistence de différents principes, et la non-publication des contingents alloués aux différents pays, ont abouti à faire rapidement du régime suisse de protectionnisme, un amas législatif extrêmement touffu, et extrêmement complexe.

Même pour la fixation des contingents à l'égard d'un seul pays, par exemple la France, les données ont été extrêmement variables.

C'est ainsi que pour les engrais, nous étions contingentés sur la base de la moitié de nos importations en 1927, par contre pour les bois de construction, nous recevions un contingent calculé à raison de 75 % de la moyenne de nos exportations dans la période 1925-1929. Pour de nombreux produits c'était l'année 1931 qui était prise comme base de contingentement (affectée assez souvent d'un coefficient de réduction de 50 %).

Ayant ainsi instauré un système général de contrôle des importations, et pouvant par le mécanisme de la délivrance de licences, diriger le sens des courants commerciaux, le gouvernement suisse songea à faire servir, suivant son expression « la puissance d'achat suisse » au développement des exportations, en dirigeant plus particulièrement ses courants d'achat vers les pays qui effectueraient eux-mêmes des achats en Suisse. Pour

arriver à ce but, le gouvernement suisse s'efforça de centraliser le plus possible les importateurs en un organisme unique, qui concentrerait toutes les demandes d'autorisation d'importation. Il serait ainsi plus facile d'arriver à diriger l'économie. C'est ainsi qu'il fut créé un office central du blé, un office fiduciaire des textiles, une centrale d'importation des charbons, des huiles, du sucre. Ces organismes centraux présentaient en outre l'avantage d'éliminer tout trafic clandestin de licences d'importation, étant eux seuls autorisés à répartir entre importateurs intéressés les licences. Au reste contre leur répartition un recours était également possible auprès d'une commission spéciale.

Une telle conception n'est pas loin de céder la place à un véritable monopole du commerce extérieur. Ces organismes centraux doivent en effet être surveillés de très près par l'état, pour éviter qu'ils ne se transforment en monopoles privés. Ils présentent en tout cas, et dans les principes qui ont guidé leur constitution, et dans leur mode d'activité, le maximum de contrôle social qu'il semble possible d'établir, tout en sauvegardant en apparence les principes de l'économie individualiste. Il est très intéressant à ce propos, de citer un passage d'un rapport à l'Assemblée fédérale, qui expose les considérations qui ont présidé à la constitution des organismes centraux. Nous y lisons notamment :

« Nous jugeons utile et nécessaire de concentrer l'importation et de la mettre au service de l'exportation.

Aussi longtemps que les marchandises dont il s'agit peuvent être importées par chacun, et de n'importe quel pays, il va de soi qu'il n'est pas possible de mettre ces importations au service de l'exportation. Il faut qu'elles

soient centralisées et deviennent ainsi un instrument de notre politique commerciale. Théoriquement le moyen le plus simple de concentrer nos importations et d'en tirer parti, serait de recourir aux monopoles d'Etat. Mais notre peuple ne se rallierait sans doute pas à une telle solution ; celle-ci provoquerait d'ailleurs de grandes difficultés... Il ne serait guère possible de créer en temps utile les organismes officiels dotés du personnel compétant indispensable. Nous sommes donc d'avis que pour atteindre le but voulu il n'est pas nécessaire de créer des organismes d'état. La tâche pourra tout aussi bien être remplie par des organismes de droit privé, qui devront, il est vrai, se grouper, être contrôlés et dirigés » (1).

Il n'est pas possible, tout en restant dans les cadres de l'économie capitaliste, de s'éloigner davantage du libéralisme économique. Il est trop tôt pour en apercevoir déjà les conséquences. Il ne serait en tout cas pas impossible que malgré les quelques réticences formulées dans le texte ci-dessus, ce système d'économie dirigée ne se terminât point par une intéressante expérience de socialisme d'état.

Nous saisissons en tout cas sur le vif une évolution nouvelle de la notion de protectionnisme. Nous voyons comment graduellement on passe de la conception « protection du marché national » à la conception plus générale « organisation et direction du commerce ».

Toutes les mesures prises par le Conseil fédéral ont été au mois de décembre 1932 par un nouvel arrêté, prolongées pour un an. Elles semblent en tout cas devoir avoir une portée infiniment plus vaste qu'un simple caractère passager.

(1) II^e rapport du Conseil à l'Assemblée fédérale -
27 mai 1932. -

CHAPITRE V

L'exemple Italien.

Modus vivendi franco-italien du 4 mars. De la protection à la réciprocité. Le contingentement-représaille.

Les mesures de protectionnisme auxquelles l'Italie a recouru, ont ceci de caractéristique, qu'elles se sont toujours présentées comme de simples réponses à des mesures prises par les gouvernements étrangers, et qui venaient restreindre l'exportation italienne. Nous parlerons, tout au moins, des mesures de caractère spécial, ne présentant pas les aspects normaux de relèvements tarifaires ou autres. Aussi bien, le contingentement est-il une chaîne sans fin, une « pente savonneuse » comme on l'a appelé, et sa mise en vigueur dans certains pays a entraîné dans ce sillage de nombreux pays qui n'y auraient jamais été amenés d'eux-mêmes.

La politique économique de l'Italie n'était en effet pas orientée vers un régime de protectionnisme trop rigoureux. Lors d'une discussion qui eut lieu à ce sujet, au grand Conseil fasciste, les Corporations agricoles se faisaient, il est vrai, les échos d'une tendance commune à tous les milieux agraires du monde entier, au cours de ces années 1931-1932, à savoir la protection du marché intérieur et l'équilibre des échanges. Toutefois la Corporation de l'Industrie se déclarait favorable au maintien du régime de la clause de la nation la plus favorisée, et le Conseil national arrivait à la conclusion qu'une éco-

nomie fermée eût été peu conforme aux intérêts du pays, et en tout cas, contraire à ceux des consommateurs (et nous retrouvons là une des tendances nouvelles du fascisme, concrétisée dans l'affirmation de Mussolini que le fascisme devait maintenant aller vers le peuple). Cependant le Conseil admettait qu'on puisse recourir comme moyen de négociation et de rétorsion, à tout système, même celui des échanges équilibrés c'est-à-dire subordonnés à l'achat équivalent de produits italiens.

C'est avec l'Italie que nous allons voir le contingentement prendre un aspect tout à fait sui generis, celui de rétorsion.

Nous avons vu que le gouvernement italien avait violemment protesté contre l'établissement par le gouvernement français de contingentements d'importation pour des produits consolidés vis à vis de l'Italie. Il considérait cet acte comme une violation des stipulations conventionnelles. Après un moment de mauvaise humeur, au cours duquel il envisagea de porter le différend à La Haye, en demandant une indemnité pour préjudice subi, il considéra plus raisonnable de punir la France par où elle avait péché, et de contingenter à son tour l'importation en Italie de produits français. Simple mesure de représaille, sans aucune nécessité de protection d'industrie nationale, puisque les premiers produits visés n'étaient pas une industrie vitale en Italie : vins fins, liqueurs, parfumeries, mercerie, savons. Ils avaient du moins l'avantage, aux yeux du gouvernement de Rome, d'être des produits spécifiquement français, et par conséquent de créer un trouble sérieux dans l'exportation française. Il est vrai qu'ils répondaient à des contingen-

tements en France de produits intéressant particulièrement l'exportation italienne (charcuterie, jambons, fromages, vins).

Le gouvernement italien avait une disposition législative tout à fait utilisable en la circonstance. Un décret du 14 novembre 1926 établissait un régime de prohibition d'importation à l'égard de tous les pays non mentionnés dans une liste annexe. Le régime de ce décret était le strict régime de réciprocité, donc en dehors du domaine de la clause de la nation la plus favorisée, réservée aux pays mentionnés dans la liste annexée, et qui bénéficiaient d'accords commerciaux avec l'Italie. Il suffisait donc au gouvernement italien de dire que la France s'était elle-même placée hors du jeu de la convention commerciale, pour soumettre nombre de ses produits au régime du décret du 14 novembre 1926 et en subordonner l'importation à la délivrance préalable d'une licence, qui serait accordée dans les limites fixées par le gouvernement.

Mais ces mesures n'étant dirigées qu'en riposte à une mesure française, n'atteignaient uniquement que les importations françaises, de sorte que si du côté français on pouvait considérer les stipulations tarifaires de l'accord commercial comme violées (consolidations) tout au moins dans la conception italienne, il devenait flagrant que l'Italie violait à son tour la clause de la nation la plus favorisée, tout au moins dans sa conception française.

Il en résultait un malentendu complet, chacune des parties pouvant reprocher à l'autre son attitude. Devant cette divergence d'interprétation, le Gouvernement français fut obligé de procéder au moyen radical qui met-

trait fin à toute controversé sur l'interprétation d'une convention: la dénonciation de cette convention, tout en spécifiant bien que ce geste n'avait aucun caractère inamical mais établissant simplement une situation claire. Pour bien montrer le désir réciproque de maintenir d'harmonieuses relations économiques, on allait procéder immédiatement à la conclusion d'un *modus-vivendi* nouveau.

Les négociations aboutirent le 4 mars 1932 à la conclusion d'un accord commercial d'un type tout à fait nouveau. Il est tout à fait caractéristique d'un accord fait en période de crise, de tension économique, et où chacune des parties cherche à limiter soigneusement tout avantage qu'elle est obligée de concéder à l'autre. Il est intéressant, car il montre ce qu'est un accord fait non plus sur le principe du libéralisme complet, qui inspirait tous nos accords commerciaux antérieurs, mais sous l'influence des idées de réciprocité, et qui leur fait la plus large part.

Fait en temps de crise il ne pouvait qu'être un accord de courte durée, établi pour adapter les échanges commerciaux au régime douanier anormal qui s'était instauré dans les deux pays. Il est intéressant, car suivant une expression d'une haute personnalité du monde agricole italien (1), il légitime la « guerre commerciale ».

Plus caractéristique à cet égard est l'article 6 de ce *modus-vivendi* qui stipule que :

« Les Hautes Parties Contractantes affirment la nécessité de ne pas entraver les échanges par des prohibitions ou des restrictions.

Toutefois, en raison de la situation économique

(1) M. Tassinari, président de la Confédération nationale fasciste des agriculteurs.

actuelle, elles se reconnaissent mutuellement la liberté de maintenir ou d'établir le régime des contingentements des importations, à titre exceptionnel, et devant cesser avec les conditions anormales qui l'auront fait naître ».

Nous assistons ainsi à ce paradoxe curieux, qu'une mesure telle que le contingentement, qui était née du désir de se placer légalement hors du cadre des accords commerciaux, tout en respectant en apparence ces accords, allait se trouver sanctionnée dans un accord, et faire partie intégrante de la politique contractuelle française !

Bien entendu la clause de la nation la plus favorisée se trouvait éliminée, tout au moins dans son extension la plus vaste, conçue comme clause inconditionnelle et illimitée. Il n'avait été toutefois pas possible de l'évincer complètement, et deux listes annexes énumèrent une série de produits pour lesquels les deux Hautes Parties contractantes se garantissent réciproquement l'octroi de leur tarif minimum (*sans consolidation*) et la clause. Cependant le principe de la réciprocité de mauvais traitements va jouer en plein. En effet toute augmentation de droit qu'une des Hautes Parties Contractantes fera subir à un quelconque des produits repris dans ces listes, donnera immédiatement le droit à l'autre partie de réclamer des compensations, sinon au bout d'un délai de 10 jours de procéder à son tour à un relèvement des droits afférents à un des produits mentionnés. Les mêmes dispositions sont valables en cas de contingentement, de sorte qu'à tout moment, à tout dommage causé à l'exportation d'un des deux pays, doit correspondre un dommage d'un montant équivalent cau-

sé par la partie premièrement lésée à l'exportation de ce pays. (Il en serait de même, bien entendu, pour le cas bien théorique de facilités qui seraient concédées par une partie à l'autre). « Talio esto ... ».

On devait s'efforcer ainsi de ne jamais rompre l'équilibre entre les échanges franco-italiens, tel qu'il était établi à cette époque.

La politique française ayant évolué dans un sens de plus en plus restrictif, tout au moins du point de vue agricole, il en est résulté du côté italien toute une série de contingentements d'importations françaises, notamment par le décret du 18 juillet, frappant les fils de coton, les tissus de laine, les poissons frais, les dentelles, les tulles, les tapis, les chapeaux, les ouvrages de verre, les jouets...

Les quantités allouées à la France, fixées par décision unilatérale du gouvernement italien étaient souvent assez restreintes, par rapport aux importations antérieures. Le tableau suivant en donnera quelques exemples, qui montreront bien que les représailles attirées par des mesures trop restrictives des importations étrangères, ne sont pas un vain mot :

Exportations françaises en Italie
(en quintaux)

	1930	1931	contingent alloué pour 1932
laines	52.293	52.031	19.500
mercerie	245.466	184.140	93.000
dentelles	881	336	150
pianos	69 pièces	16	20

En raison de son caractère de stricte mesure de représaille, c'est surtout vis à vis de la France que s'est

épanoui le système italien de contingentement. Vis à vis des autres pays, il présentait en effet moins d'utilité, puisque leur mesures de restrictions atteignaient dans une moindre mesure les exportations italiennes. Nous devons mentionner toutefois qu'un décret du 7 mars 1932 établissait vis à vis de la Tchécoslovaquie un régime de restrictions d'importation, analogue à celui appliqué à la France, en raison des mesures de protectionnisme d'ordre monétaire que ce pays s'était vu obligé de prendre (voir 2^e partie).

Quant à l'Allemagne, elle avait conclu un accord sur les devises avec Rome, établissant une sorte de clearing entre les deux pays, donnant aux exportateurs italiens la possibilité de rapatrier dans une certaine mesure leurs créances bloquées en Allemagne, en les utilisant à des achats de marchandises allemandes. L'Italie s'engageait toutefois à ne pas effectuer d'exportations telles, que l'équilibre des échanges existant au moment de la signature de l'accord serait modifié (or, pendant l'année 1931 les exportations allemandes en Italie se sont élevées à 341 millions de Rm., tandis que les exportations en Allemagne ne représentaient que 271 millions de Rm.). Cet accord sanctionnait donc un important excédant de la balance en faveur de l'Allemagne.

Nous avons donc, dans l'exemple italien, le type même du contingent-représaille, qui va se retrouver également chez d'autres pays.

Le Danemark, par exemple, pays très éprouvé par les contingentements de produits agricoles à l'importation en France, puisque presque la totalité de son exportation se composait de produits maintenant soumis

à nos mesures restrictives, a riposté le 1^{er} janvier par un contingentement des importations de boissons (eaux de vie, vins et spiritueux) en limitant à 50% de leur montant en 1931 les importations de ces articles.

Et la mesure semblait d'autant plus une rétorsion devant frapper uniquement la France, puisqu'il était spécifié que seuls y seraient soumis les alcools de raisins, mais non les whiskies. C'est qu'Ottawa s'annonçait ; et il convenait pour le Danemark de ménager l'Angleterre autant que possible (Nous retrouvons du reste ce dernier trait quand nous étudierons la politique monétaire danoise).

D'autre part la Suisse avait été amenée à continger certains articles comme les bois ou les volailles, parce que cela pouvait fournir une « *arme utile de négociations* » (1), et en réponse aux mesures françaises de contingentement des importations de produits laitiers, avait prohibé les importations de fromages français, par mesure du 10 décembre 1931. Il est vrai que cette prohibition se voilait sous l'apparence d'une mesure sanitaire !

La nature du contingentement semble bien, au cours de quelques mois d'application internationale, avoir changé de sens. Au lieu d'être une « *ultima ratio* », une mesure exceptionnelle d'une économie aux abois et qui cherche, prisonnière de sa liberté, à sauvegarder ses intérêts vitaux, elle se transforme en mode d'agression ou de marchandage. On a rapidement vu le parti qu'on pouvait trouver dans des négociations commerciales, d'un dosage des échanges au compte-gouttes.

Il était du reste inévitable qu'il en fut ainsi.

(1) 3^e rapport au Conseil fédéral.

CHAPITRE VI

L'exemple néerlandais.

Dans les Préambules de la Convention d'Ouchy, signée le 20 juin 1932, entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et les Pays-Bas pour un abaissement progressif des barrières douanières, les Etats contractants se déclarent « persuadés que la réalisation progressive d'une plus grande liberté des échanges est une des conditions essentielles de la prospérité mondiale ».

Toutefois, et par sa situation monétaire saine, surtout si on la compare à celle des états défaillants d'Europe, et par les mesures restrictives des importations prises par d'autres pays, et qui tendaient à limiter les possibilités d'exportation hollandaise, le marché des Pays-Bas s'était vu dans l'obligation d'appliquer à son tour des méthodes qu'en doctrine il condamnait, fort surtout d'une très longue tradition libre-échangiste. Dès octobre 1931, le gouvernement néerlandais s'était préoccupé de modifier le régime des importations aux Pays-Bas, en vue de parer aux inconvénients qui pourraient résulter, pour l'économie néerlandaise, d'un afflux de marchandises étrangères en provenance de pays exportateurs dont les débouchés normaux se seraient trouvés fermés par suite de mesures de contingentement, ou autres, prises par d'autres pays. C'est en ce sens que fut votée par le parlement une « loi sur les

importations en temps de crise » donnant pouvoir au gouvernement de procéder le cas échéant aux mesures de contingentement, ou plus exactement de soumettre à l'obtention préalable de licences les importations de certaines marchandises.

Le contingentement aux Pays-Bas, se présente donc à l'origine comme une mesure subsidiaire : il est une mesure de réaction, de défense qu'on envisage pour le cas où l'économie hollandaise serait menacée par les mesures analogues prises à l'étranger.

La première application de cette loi fut faite par un décret du 23 janvier 1932 limitant les importations de viandes de veau et de bœuf. Le décret spécifiait les conditions dans lesquelles ces importations pourraient avoir lieu. Il est intéressant de noter que les règles adoptées par la Hollande ont été les mêmes que celles adoptées en France : le contingent global est réparti entre pays intéressés, au prorata des importations antérieures, et la clause de la nation la plus favorisée est sauvegardée, dans la même acception française du terme, c'est-à-dire en vertu d'une règle de proportionnalité.

C'est ainsi que pour les viandes considérées, le contingent était fixé pour chaque pays à 60 % de la moyenne de ses importations pendant les années 1928-29-30. Toutefois le régime hollandais s'écarterait du régime français, en ce que la gestion des contingents n'était pas confiée aux pays étrangers, mais que l'importation ne pouvait avoir lieu que sur une licence délivrée par le Ministère du Commerce. Ces licences n'étaient accordées qu'aux maisons inscrites au registre du Commerce, donc patentées, et qui pouvaient justifier avoir été normalement importatrices au cours des années envisagées com-

me période de référence pour la fixation du contingent.

Du reste l'exposé des motifs de ce décret de contingentement des importations de viandes présente une grande analogie avec les arguments justificatifs des contingentements édictés en France. Il y est fait allusion à des importations anormalement élevées de viandes au cours des années 1930-1931 (qui sont donc écartées comme années servant à fixer les chiffres de bases des contingents), que l'on explique au moyen de la prime à l'exportation (dumping de change) qui résulte pour certains pays de la chute de leur devise au-dessous du pair, en même temps que se produisait un détournement dans les courants commerciaux, dû au protectionnisme étranger.

Une des grandes particularités du mode hollandais de contingentement, est qu'il est établi en valeurs et non en poids. On limite les importations d'une marchandise à un certain pourcentage de la valeur globale des importations de cette marchandise au cours des années prises comme période de référence. C'est ainsi qu'un nouveau décret de contingentement paraissait le 6 février, limitant les importations de chaussures, de bonneterie, de confection et de tissus de laine. Pour la bonneterie, le contingent, établi pour la période du 1^{er} février au 1^{er} mai était fixé à 50 % de la valeur des importations au cours de la période correspondante des années 1928-1929-1930, pour les vêtements à 60 % de cette même valeur, pour les tissus de laine à 62,50 % de cette valeur.

Ce système de contingentement en valeur est une originalité, envisagé au point de vue de l'économie hollandaise, dont la devise était demeurée saine, et qui

n'avait établi aucune restriction au libre commerce des devises. Compte tenu de la baisse générale des prix, il aboutissait à permettre en fait une importation supérieure à ce qu'eût été une limitation quantitative évaluée en fonction du poids de marchandises. Il pouvait en outre être interprété comme une sorte de discrimination à l'encontre des pays dont les prix avaient moins baissé qu'ailleurs (et parmi ceux-ci figurait la France en premier plan et auxquels par conséquent le continement en valeur réservait une part moins belle).

Quand par contre nous trouverons une restriction des importations établie au point de vue de la valeur, et conjuguée avec un régime de contrôle des devises, et d'interdiction de sortie des capitaux, comme ce sera le cas dans les pays à monnaie malade, nous ne pourrons que considérer ce mode de restriction des importations comme plus logique pour eux. Pour un pays comme la Hollande, au contraire, le facteur valeur n'aurait pas dû jouer, puisque le change ne soulevait aucune difficulté. Par contre, le système quantitatif en poids eût été, à l'instar de la France, plus normal. Au reste on assiste à une coexistence des deux principes, puisque les importations de chaussures étaient limitées à une quantité représentant 50 % du nombre de paires importées au cours de la moyenne 1928-1930, mais cet exemple est resté assez isolé.

D'autres décrets vinrent par la suite limiter, en valeur également, les importations de toute une série d'autres produits, de nature très variée, comme les porcelaines, les tapis, les fils à coudre, les graisses et les beurres.

Ces contingents établis pour des périodes assez

courtes, ont prolongés par le décret du 28 août 1932, qui en étendit à un an la durée de la validité, en même temps qu'il modifiait les pourcentages et les années prises comme référence.

Ces mesures n'étaient du reste pas les seules manifestations du protectionnisme néerlandais. Le Gouvernement envisageait une majoration de 30 % du tarif douanier, qu'il importait toutefois de concilier avec la Convention d'Ouchy ; aussi cette majoration était-elle présentée comme n'ayant qu'un caractère fiscal, et nullement protectionniste. Elle souleva une très forte opposition dans le Parlement, où radicaux, socialistes, libéraux, chrétiens étaient unanimes à vouloir la repousser. Une crise ministérielle et peut-être même la dissolution des Chambres allait en sortir, aussi n'est-ce qu'après avoir subi une forte atténuation, que le projet put être représenté au Parlement, qui cette fois l'adopta.

CHAPITRE VII

L'Allemagne et les contingentements de produits agricoles. Protestations. Déclin et récrudescence de l'idée d'autarkie.

L'Allemagne est plus particulièrement le type des pays dont le protectionnisme s'est surtout présenté, originellement, comme un mode de défense de la devise nationale. Dans l'étude de ces quelques aspects nouveaux et anormaux du protectionnisme, c'est sous cette forme que nous envisagerons plus particulièrement la politique commerciale allemande, et ce sera l'objet de la deuxième partie de cet ouvrage. Mais il importe de mentionner dès à présent que les tendances fortement autarkistes qui marquaient en Allemagne les progrès considérable de l'hitlérisme se traduisaient par un recours à des voies ouvertement protectionnistes, qui n'avaient même plus aucune apparence de sauvegarde de la monnaie. C'est ainsi que l'Allemagne avait institué un super-tarif douanier, c'est-à-dire avait porté à des taux extrêmement élevé les droits non consolidés de son tarif général. Mais, ce qui nous intéresse ici plus spécialement, c'est l'essai qu'a fait l'Allemagne de s'engager elle aussi dans la grande voie des contingentements des importations, et c'est croyons-nous à des inspirations plus politiques qu'économiques qu'allait obéir le Gouvernement allemand, quand il envisageait le contingentement des importations de produits agricoles.

De tout temps la classe agrarienne avait eu sur l'évolution de la politique commerciale de l'Allemagne une influence non négligeable. La loi douanière de 1902 était déjà le résultat d'un compromis entre vœux des industriels et revendications agricoles, et le professeur Wagner reconnaissait que la « classe agricole est un élément constitutif de la nation, qu'il faut conserver au prix même de sacrifices ». C'est que l'Allemagne avait eu à un moment donné tendance, au moment de sa transformation d'« Agraarstaat » en « Industriestaat » à sacrifier son agriculture. La réaction était inévitable, et elle se fit sentir (1).

On sait quelle influence politique avait conservé les milieux de gros propriétaires agraires sur le président du Reich. On sait également quel souci constant l'« Osthilfe » ou aide aux provinces de Prusse orientale (donc agricoles) avait été déjà pour le cabinet Bruning, qui dut sa chute à un plan de colonisation des grands domaines (Siedlungen).

Le chancelier Von Papen allait donc, ayant rencontré une hostilité assez prononcée de la part des différents partis politiques allemands, chercher à se concilier l'appui des milieux agrariens, de ce qui constituait le « grüne Front », le front vert, et qui faisait pression sur le gouvernement pour obtenir de nouvelles mesures de protection. Il est vrai que la situation de l'agriculture allemande était loin d'être enviable !

Or les contingents passaient, nous l'avons vu, pour ne pas élever les prix (donc ne pas renchérir le prix de la vie, mesure essentielle dans un pays où le chômage

(1) Voir Georges Blondel, *Annales de législation étrangère*, 1902.

sévit de façon aussi intense). C'est donc vers cette forme de protectionnisme qu'inclinait le Chancelier Von Papen, et surtout son ministre de l'Agriculture Von Braun. C'est ce qu'annoncèrent d'une façon retentissante les discours de Braun à Munich en septembre, de Papen à Paderborn en octobre. On envisageait de continger les importations d'environ 23 produits agricoles (choux, raisins, fruits légumes, beurre).

L'histoire de cet essai de contingentement se confond avec l'histoire des protestations, tant allemandes qu'étrangères que suscita ce projet.

Le Chancelier n'osa pas procéder par voie unilatérale à la mise en vigueur de ces contingents, mais décida d'en négocier avec les principaux pays étrangers la mise en application, ainsi que les quota et les modalités de répartition. Une commission partit de Berlin au mois d'octobre pour faire le tour des principales capitales des pays exportateurs de produits agricoles.

Il était à première vue assez paradoxal de chercher à recueillir l'adhésion spontanée des gouvernements étrangers à une mesure qui viendrait encore diminuer le volume de leurs exportations vers l'Allemagne, alors que le régime draconien imposé pour la délivrance des devises avait déjà considérablement amenuisé ce volume. La « Commission des tomates » ainsi qu'on l'appella en Allemagne, par dérision, ne trouva donc tant à Rome qu'à La Haye, Paris ou Copenhague, qu'un accueil assez peu empressé. La Hollande menaca d'un boycottage complet des marchandises allemandes (et une très forte campagne de presse se développa en ce sens), Rome riposta par un blocage complet des sommes destinées au paiement des exportateurs allemands (ce qui néces-

sita l'envoi de Berlin d'une deuxième commission, financière celle-là), et Copenhague trouva qu'il n'avait pas besoin d'accepter ce que les autres pays avaient refusé. Seule la Belgique accepta, d'autant plus facilement que ses exportations de produits agricoles en Allemagne ne représentaient qu'1 % de ses exportations totales en Allemagne et qu'elle recevait en échange le droit de contingerter certains produits allemands. Par contre pour la Hollande ce pourcentage représentait 32 %, pour l'Italie 22 % et pour le Danemark 20 %. C'était donc un tout autre intérêt en jeu.

Pendant que la Commission se heurtait à l'étranger à des échecs successifs, l'opposition n'en était pas moins violente en Allemagne même. Au sein du Cabinet, un conflit éclatait entre le ministre de l'Economie publique, Warmbold et Von Braun. Le premier sentait en effet les inconvénients qu'aurait pour l'exportation allemande et par conséquent pour l'industrie et la mains-d'œuvre, une politique de restriction aussi brutale des importations. Les représailles prises par les pays étrangers se seraient inévitablement traduites par un déclin des exportations allemandes. Le même point de vue était partagé par le Gouverneur de la Reichsbank, Dr Luther, qui ne voyait pas sans appréhension pour la stabilité du mark une diminution des exportations allemandes. Dans un article du Berliner Tageblatt (1), il signalait que le lien qui existe entre le marché des produits étrangers et celui des produits indigènes est si étroit, qu'on ne saurait détruire l'un sans dommage pour l'autre. Si l'industrie nationale allemande devait travailler unique-

(1) 21 octobre.

ment pour le marché national, il en résulterait une nouvelle crise, et un notable accroissement du chômage. Sous le titre « Autarkie oder Weltwirtschaft » il devait à Hambourg développer la même théorie.

Mais en dehors de ces protestations des économistes officiels du Reich, l'industrie et le commerce ne manquaient pas de faire entendre leur voix. C'est la Chambre de Commerce de Munich qui protestait au nom des industries bavaroises. C'est la Chambre de Commerce de Berlin qui se plaignait que « les avantages que le contingentement assume à l'agriculture sont disproportionnés aux dommages qui seront causés à l'exportation, et par conséquent à tout le pouvoir d'achat de la population » (1). Un des dirigeants du grand trust de l'I. G. Farbenindustrie, le Dr Bosch, exposait que l'industrie allemande a besoin du marché mondial, produisant plus que ne peut absorber le marché allemand. Seule d'autre part l'exportation peut assurer le montant des devises nécessaires au paiement des matières premières dont l'industrie allemande a besoin. Et le Dr Bosch concluait par une apologie des consolidations tarifaires et de la clause de la nation la plus favorisée, comme seules mesures capables d'aider l'exportation. La protection dont l'agriculture a besoin devrait lui être donnée par l'abaissement des prix de revient obtenu grâce à la rationalisation.

Devant cette opposition déchaînée, qui n'a certes pas peu contribué à l'opposition constante que sur le plan politique le cabinet Von Papen a rencontrée, il ne restait au Gouvernement qu'à céder. C'est ce qu'il fit,

(1) Berliner Tageblatt, 20 octobre.

en décidant, peu de temps avant sa chute, de renoncer à ce projet de contingentement, et d'établir à sa place un système de droits de douane mobiles, augmentant quand le prix des produits agricoles serait en baisse et réciproquement.

Toutefois le chancelier Von Papen tomba avant d'avoir procédé à cette échelle mobile, et son successeur immédiat sembla ne pas s'engager dans les traces d'un programme économique qui, dans tous les domaines, industriel, social, agricole, avait soulevé contre lui tant d'animosité.

Ces mesures n'ayant jamais été mises en vigueur, c'est donc d'un point de vue tout à fait théorique et historique que nous avons été amenés à en parler. Il se dégage toutefois, de l'historique des nombreuses protestations que nous avons sommairement retracées, une conclusion intéressante, c'est que l'idée de l'autarkie économique a pu sembler avoir vécu, en Allemagne, tuée par un premier essai d'application des théories qui la prônaient comme un remède souverain. C'est alors qu'est apparu le danger considérable qui pourrait en résulter pour un pays nettement orienté, et par sa structure industrielle et par l'état de sa balance des comptes, vers l'exportation, et les marchés mondiaux. L'autarkie disait Warmbold, ne peut se concevoir que si ce mot signifie la *mise en valeur* de toutes les ressources nationales, mais pas autre chose.

On vit enfin clairement le lien qui existait entre importations et exportations. On semblait même redécouvrir la grande loi de Jean-Baptiste Say que les produits s'échangent contre des produits (ou des services).

L'idéal du « geschlossener Handelstaat (1) », de l'état fermé allait-il définitivement disparaître de la pensée des dirigeants économiques du Reich ? On aurait pu le croire avec le cabinet Von Schleicher, bien que la politique allemande restât encore très protectionniste, et le restera longtemps encore, car il importe pour l'Allemagne d'empêcher toute exportation de capitaux, et de maintenir avant tout un solde actif de sa balance commerciale, en raison de ses lourds engagements financiers.

Toutefois, la question allait se poser à nouveau, d'une façon intense quand le cabinet Hitler-Hugenberg prit le pouvoir. Les deux portefeuilles de l'Agriculture et de l'Economie publique furent réunis en une seule main, ce qui parut atténuer le conflit. Mais la protection agricole fut portée à un niveau extrême, de même que de nombreux droits étaient fortement relevés sur certaines positions industrielles. Le nationalisme économique allait chercher à s'imposer avec d'autant plus de vigueur qu'il s'étayait alors sur un nationalisme politique dont on connaît suffisamment l'ampleur.

Si les contingentements n'ont pas été mis en application sous la forme première, on aboutit au même résultat par des dénonciations d'accords commerciaux permettant, par une liberté tarifaire recouvrée, de majorer considérablement les droits de douane. Le régime du contingentement « douanier » était appliqué pour certains produits agricoles (comme les fromages et les œufs)... et toute une politique spéciale des corps gras était instaurée au moyen de la création d'un monopole d'état d'importation des huiles et graisses, basé sur le principe du contingentement des entrées étrangères.

(1) Fichte.

CHAPITRE VIII

Le contingentement dans les accords d'Ottawa.

Nous devons, dans cette étude de l'aspect international du contingentement, faire une place à certaines stipulations des accords conclus entre l'Angleterre et ses Dominions, à Ottawa. Nous y verrons que la Grande-Bretagne elle aussi s'est laissée engager dans cette politique.

L'explication s'en trouve donné dans une déclaration annexée à l'accord conclu avec l'Australie. Le raisonnement établi par les Anglais pour justifier les mesures de contingentement, et développé dans cette déclaration, est tout à fait intéressant, car il part d'un point de vue assez opposé à celui suivi dans les autres pays européens.

D'après les termes de cette déclaration, le Gouvernement anglais constatait que les prix de gros de la viande frigorifiée (seul produit envisagé dans l'accord australien) sont à un niveau si bas qu'il y a un fléchissement dans la production anglaise, celle-ci n'étant plus rémunératrice. Il convient donc de prendre les mesures qui permettront par le relèvement des prix de gros, de rendre la production intéressante, de façon à la maintenir à un niveau suffisant pour les besoins de la consommation. C'est la crainte d'une sous-production, avec hausse des prix correspondant, qui poussa le gouverne-

ment britannique à continger. C'est donc également présenté comme une mesure toute transitoire. Aussi pour améliorer la situation *le plus tôt possible*, le Gouvernement australien s'engage-t-il à limiter ses exportations de viandes frigorifiées vers le Royaume-Uni à une quantité égale au montant de ses exportations au cours de l'année terminée le 30 juin 1932.

Mais en échange, le Gouvernement britannique s'engageait à appliquer un « programme convenu », annexé également au dit accord, et établissant les conditions de contingentement des importations de viandes étrangères au Royaume-Uni. Le Gouvernement anglais se réservait en tout cas le droit de lever toute restriction d'importation, s'il se produisait des difficultés d'approvisionnement.

Le « programme convenu » était établi pour 18 mois, fixant par trimestre les quantités importables au cours de la période du 1^{er} janvier 1933 au 30 juin 1934. Les chiffres, établis en pourcentage des quantités importées au cours des périodes correspondantes de l'année terminée le 30 juin 1932 sont les suivants :

	1933				1934	
	1 ^{er} trim.	2 ^e trim.	3 ^e trim.	4 ^e trim.	I trim.	II trim.
Mouton et agneau.	90	85	80	75	70	65
Bœuf	90	85	80	75	70	65
Bœuf réfrigéré	100	100	100	100	100	100

Cette même stipulation bien que beaucoup plus voilée se trouve aussi dans les accords conclus avec l'Afrique du Sud, ou avec Terre-Neuve. Le gouvernement britannique y laisse entrevoir la possibilité pour

lui d'établir des restrictions quantitatives des importations.

L'article 7 de l'accord avec l'Afrique du Sud spécifie que « le gouvernement, lorsqu'il exercera les pouvoirs qu'il pourra obtenir du Parlement quant à la réglementation quantitative des importations de moutons et d'agneaux au Royaume-Uni, permettra l'importation du mouton de provenance de l'Union Sud-Africaine », tandis qu'avec Terre-Neuve, le gouvernement anglais stipulait dans le tableau A annexé à cet accord, que « le gouvernement anglais pourrait établir de concert avec le gouvernement de Terre-Neuve, un régime de réglementation des importations de toute provenance ».

Les accords d'Ottawa ont été conclus au mois d'août 1932, et ratifiés par les divers Parlements au cours de l'Automne. Toutefois les stipulations concernant les contingentements ne devaient entrer en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 1933.

Il apparut cependant au gouvernement anglais avant la fin de l'année 1932, qu'il était indispensable de réduire les importations de bacon, dont le principal exportateur était le Danemark. Le gouvernement anglais usa donc d'une forme particulière de contingentement : la *restriction volontaire* par les exportateurs. Il fit savoir à Copenhague qu'il désirait voir les exportateurs danois réduire spontanément leurs envois de bacon, en les ramenant à un chiffre qui correspondit à la moyenne des importations au cours des années 1925 à 1930. Cela correspondait sensiblement à un abattement d'environ 20 %. Bien entendu si cette restriction volontaire n'était pas suivie, un décret serait venu limiter officiellement les importations. Toutefois le Danemark avait

tout intérêt à ménager le marché anglais, son meilleur client (sur 376.000 tonnes de bacon exportées du Danemark en 1931, 372.000 l'étaient à destination du Royaume-Uni). Il se plia donc sans grande résistance aux vœux impératifs de la Grande-Bretagne. Bien plus, le Gouvernement danois se servit même de ce prétexte que lui fournissait ce besoin de restriction volontaire des exportations de bacon, pour fixer les lignes d'une réglementation de la production de porcs. Une loi du 16 février 1933 autorisa le Ministre de l'Agriculture à diriger l'élevage des porcs, par la fixation d'un cours officiel, dégressif suivant la quantité produite. Le gouvernement danois pouvait ainsi développer sa politique d'interventionnisme et de contrôle de l'économie, que nous étudierons plus en détail par la suite.

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE I

Le facteur monétaire. La restriction des importations au moyen de la restriction des devises. Le retour au troc. Les accords de clearing.

En même temps que sévissait en Europe l'expérience du contingentement des importations, tel que nous venons de l'étudier sous ses différents aspects, le commerce international se voyait aussi soumis à une autre rude épreuve. Les opérations commerciales allaient se trouver entravées par l'impossibilité d'assurer les règlements financiers dans nombre de pays européens (d'autres continents également, mais nous bornons cette étude aux pays européens) qui étaient aux prises avec une crise bancaire, monétaire et financière particulièrement aigüe, et qui se traduisait par une dévalorisation réelle ou virtuelle de la monnaie nationale, et à laquelle on ne pouvait remédier que par l'arrêt de toute transaction de change.

La distinction, à l'origine était aisée. L'Europe pouvait facilement être divisée en deux groupes de pays, les uns s'adonnant au protectionnisme direct, par voie de contingentement, les autres obligés de pratiquer un protectionnisme indirect : l'action sur les opérations de devises. Par la suite des événements, cette division ne resta plus aussi tranchée, car parmi les pays qui prati-

quaient le contrôle des devises, un grand nombre s'était également mis à pratiquer l'un et l'autre système et à accroître encore la rigueur d'un système de contrôle des devises par une politique de contingentement des importations ou de fortes barrières douanières (et un exemple frappant en est l'Autriche qui unissait un système de prohibitions presque générales des importations à un moratoire de fait des paiements extérieurs).

Toutefois cette distinction correspond à la situation géographique et économique des divers états européens. Elle correspond sensiblement à la distinction entre pays créditeurs et pays débiteurs, entre pays industriels ou industrialisés et pays agricoles. Si on admet, comme Delaisi, l'existence de deux Europes, on pourrait, en faisant la part de l'exagération inhérente à toute généralisation en matière économique ou politique, admettre que « L'Europe du cheval vapeur » contingentait les importations de marchandises, et que « l'Europe du cheval de trait » contingentait les exportations de capitaux, et par là, indirectement, réduisait ipso facto les importations de marchandises. Le contrôle des devises existait en effet dans les pays d'Europe orientale et centrale, en face d'une Europe occidentale ayant conservé l'étalon or (nous rappelons que l'Angleterre était dans une situation toute particulière, ayant abandonné l'étalon or mais par contre n'ayant établi aucune restriction au libre commerce des changes. Sa politique protectionniste, et sa situation d'état créancier, nous autorisent, en face des autres pays à monnaie malade, à la classer parmi les états à marché monétaire sain, et par conséquent à la maintenir dans le concert des pays d'Europe occidentale, industriels. Quant à l'Allemagne, qui est le

prototype des pays ayant institué un contrôle des devises, elle est évidemment au plus haut chef un pays industriel, et appartient à la catégorie de l'Europe du cheval vapeur. Toutefois sa forte situation d'état débiteur lui fait prendre le trait commun des pays à monnaie dépréciée. N'oublions pas, en outre, que théoriquement l'Allemagne n'a pas abandonné l'étalon or, et qu'officiellement le reichsmark n'est pas déprécié. Toutefois il ne s'agit que d'une façade juridique, et la situation effective des finances de l'Allemagne nous autorise à l'intégrer dans la catégorie des états à monnaie malade).

L'étude spéciale des mesures de contrôle de devises adoptées dans ces pays ressortirait beaucoup plus du domaine d'une étude proprement financière. Elle se confond en effet avec l'étude de la réglementation bancaire, et de la réglementation du marché des capitaux.

Toutefois elle présente également un lien avec l'étude des mesures restrictives du commerce extérieur, et c'est uniquement en fonction de ses répercussions sur les transactions commerciales que nous en dégagerons un aspect sommaire.

Cette situation monétaire des états d'Europe centrale et orientale a fait déjà à maintes reprises l'objet d'études aussi bien devant la Société des Nations, à l'occasion des travaux du Comité d'experts économiques, que dans des conférences internationales réunies spécialement pour définir les causes de ces drames des changes, et les moyens d'y remédier. Si nous ne considérons que l'aspect commercial de la question, elle se présente sous la forme suivante : toute exportations de capitaux, ou tout transfert étant interdit ou réglementé, il s'en suit que toute importation doit également être inter-

dite ou réglementée, car le paiement d'une importation donne lieu à un transfert monétaire. Ce n'est à vrai dire pas l'importation qui est interdite, c'est son paiement en monnaie étrangère, ou même en monnaie nationale qui serait ainsi exportée. Et c'est ici que la technique spéciale de chaque pays va jouer, car si sur le principe tous sont d'accord, les modalités en sont éminemment variables. Les uns ont établi un moratoire complet des paiements, les autres autorisent un certain pourcentage de transferts, d'autres enfin autorisent un paiement en monnaie nationale au moyen de l'ouverture de comptes qui seront bloqués dans les banques du pays, et par conséquent non transférables.

C'est dans ce domaine qu'il est possible de constater l'extrême complexité des phénomènes économiques, et l'impossibilité d'en isoler certains aspects. Quand les pays créanciers prennent des mesures de restriction d'importations, pour sauvegarder leur marché national, quand ils ferment leurs frontières aux produits que veulent leur vendre leurs pays débiteurs, ils accroissent ainsi, s'ils ne les rendent pas toujours absolument dirimants, les empêchements qu'ont ces pays débiteurs de s'acquitter vis à vis d'eux de leurs dettes.

D'autres part, ces mêmes pays débiteurs avaient normalement pu faire face à leurs échéances antérieures grâce aux nouveaux investissements qu'effectuaient leurs créanciers. Le taux habituellement élevé de l'intérêt dans ces pays agricoles (ou en Allemagne) était un stimulant de ces nouveaux placements. Or quand les événements politiques et les répercussions de la crise économique eurent abouti à un rapatriement massif des capitaux, ces retraits de substance, joints à une dimi-

nution du volume du commerce et à une chute des prix, vinrent rendre la situation monétaire des états en question particulièrement intolérable. Nous lisons dans un rapport du Comité économique de la S. D. N. que « sous la charge des dettes devenues excessivement lourdes en raison directe de la chute des prix, et à la suite des retraits massifs de capitaux étrangers, plusieurs pays débiteurs se sont vus contraints, pour éviter la fuite des capitaux, maintenir le cours de leur monnaie et faire face à une situation financière précaire, de prendre des mesures propres à assurer un contrôle plus ou moins strict et une restriction du commerce des devises (1) ». Ce bref raccourci nous montre tous les aspects que pouvait présenter la question du contrôle des devises, qui, dans une crise économique mondiale particulièrement dure, révélait une situation encore plus pénible pour les pays presque exclusivement agricoles, par le jeu de la chute catastrophique des cours des produits agricoles, qui diminuait en même temps et le volume des exportations et le revenu tiré de ces exportations. L'extrême morcellement politique et économique de cette région d'Europe aggravait encore la situation interne de chacun de ces pays, par les difficultés de répartition et de transport des biens, et le manque d'interpénétration rationnelle des produits de chacun de ces états contigus, mais formant tous des entités économiques distinctes. On verra en annexe à ce chapitre un tableau comparatif de l'évolution du commerce extérieur des principaux pays danubiens, évalué en une unité monétaire

(1) Rapport au Comité économique sur la 38^e session. Genève, 1932.

commune, le franc suisse. On en constatera le déclin continu.

A la conférence de Stresa, qui en août 1932 étudia la situation propre des pays d'Europe centrale et orientale, les experts dégagèrent également comme causes principales de la crise des changes, le retrait des crédits extérieurs à court terme, accompagné d'une fuite des capitaux (1), à la suite du vent de méfiance qui souffla principalement après le krach de la Kreditanstalt de Vienne, qui ébranla tout l'édifice bancaire autrichien. Or on sait tout le danger que peut présenter pour un pays l'exportation spéculative des capitaux, qui, non dirigée par des buts économiques, se trouve placée sous l'influence d'éléments psychologiques, d'« éléments morbides » comme on les a appelés et qui simplement vise à fuir un pays où le capital ne se sent plus en sécurité. L'exemple qu'a présenté la France en 1926 est encore vif dans toutes les mémoires, et il n'est pas surprenant que dès que des symptômes d'évasion monétaire se sont présentés, les pays atteints, justement alertés, aient pris les mesures les plus draconiennes pour éviter ces fuites.

Ces mesures ont naturellement eu une répercussion rapide sur le commerce extérieur, aussi bien d'exportation que d'importation. Il fallait empêcher que les exportations de marchandises ne fussent un moyen de tourner l'interdiction d'exportation des capitaux, et ne servissent à se créer des avoirs à l'étranger, non rapatriés. Au besoin ces exportations auraient pu être faites à des cours de misère, à des cours de liquidation, effec-

(1) Voir memorandum à la Commission d'Etudes pour l'U. D. E., Genève, 24 septembre 1932.

tuées non plus pour des fins commerciales, mais pour des fins monétaires. Le pays aurait subi ainsi une double perte, par le non rapatriement des devises, et par la « perte de substance » qui aurait accompagné une vente à vil prix de ses richesses naturelles. Aussi va-t-on agir sur les exportateurs, en les obligeant à prendre l'engagement, préalablement à toute exportation, de livrer une fois l'opération conclue, le montant des devises étrangères ainsi acquises, à la Banque Nationale.

L'importation allait présenter du reste ce même caractère, car l'achat de marchandises étrangères était également une fuite devant la monnaie nationale, pour autant qu'il s'agissait de marchandises dont l'utilité pouvait être discutée.

Pour éviter donc les retraits massifs de capitaux, envisagés du point de vue financier, on avait recours à des moratoires, à des immobilisations de crédits, à des arrangements avec les créanciers, à des « Stillhalteabkommen » renouvelés de période en période. Cela eût dû suffir, si le phénomène monétaire avait été simple. Mais ainsi que les experts de la Conférence de Stresa l'ont reconnu, il n'a pas été possible de limiter le contrôle des transactions monétaires aux seuls mouvements financiers des capitaux. Il fallut également entraver les relations commerciales, soit en limitant le montant des devises destinées au paiement des importations (et par là on agissait d'une façon globale sur l'ensemble des importations, le contingentement des devises se révélait ainsi un contingentement généralisé des marchandises, mais évalué en prix et non en quantité) soit en indiquant une liste de produits pour lesquels il ne sera pas délivré de devises, ou dans une quantité réduite (c'est alors la

prohibition pure et simple d'une catégorie de marchandises, ou le contingentement partiel).

C'est particulièrement par cette dernière forme de contrôle des devises que le système va surtout s'apparenter aux mesures de protectionnisme que nous avons étudiées dans la première partie de cet ouvrage.

La limitation généralisée du montant des devises mises à la disposition des importateurs n'avantage aucune branche particulière de la production industrielle ou agricole d'un pays. C'est une mesure qui conserve nettement l'aspect de sauvegarde financière. C'est la politique d'un pays qui éprouve des embarras monétaires, et qui est obligé de réduire son train de vie. Ce système généralisé nous semble donc nettement préférable au régime qui consiste à délimiter une catégorie de marchandises que l'on déclarera inutile, ou de luxe, et par conséquent non importable. On se heurte, en effet, dans un tel système, à tout l'arbitraire qui réside dans la distinction des marchandises dites de luxes. En outre, par la discrimination des marchandises, on aboutit à une discrimination des pays. Prohiber par exemple les importations de produits de luxe, c'est en réalité mettre des entraves presque uniquement aux exportations françaises de soieries, de parfums, ou de vins. C'est en outre nettement vouloir protéger une branche particulière de l'activité économique nationale, car il est bien certain que seront inscrits sur la liste des marchandises considérées comme n'étant pas nécessaires et dont on n'autorise l'importation que moyennant l'obtention préalable d'une licence d'exportation de capitaux les produits que l'on veut favoriser à l'intérieur du pays. Suivant

alors la nature et la tendance du Gouvernement au pouvoir, on se heurtera à plus ou moins d'arbitraire dans l'établissement de cette liste, et les répercussions à l'intérieur du pays seront plus ou moins sensibles. C'est le système suivi par la Tchécoslovaquie ; c'est également celui, suivi au Danemark. Toutefois dans ce dernier pays, il est lié avec un essai de centralisation, contrôle et direction du commerce extérieur. Nous l'étudierons à ce titre plus en détail dans un chapitre suivant. Par contre la limitation généralisée des devises transférables pour règlements commerciaux est le trait caractéristique de la politique allemande (1). En Autriche, ainsi que nous l'avons vu, le Contrôle généralisé des devises se doublait de prohibitions d'importations multiples, de même en Hongrie.

Une conférence s'était tenue à Prague, du 3 au 6 novembre 1931, pour étudier la situation monétaire qui résultait pour les pays d'Europe centrale et orientale des mesures qu'individuellement chacun avait été obligé de prendre. Les gouverneurs des banques d'émission de tous les états intéressés y assistaient (2). Toutefois dès l'ouverture de cette conférence, les experts établirent qu'il ne saurait pour eux être question de prendre des solutions obligatoires, car il s'agissait d'un problème trop lié à la politique commerciale générale, et par conséquent de la seule compétence des gouvernements respectifs. Ils ne voulurent lui donner qu'un aspect pure-

(1) Voir infra la politique monétaire allemande et danoise.

(2) Etaient représentés à cette conférence : Allemagne, Autriche, Bulgarie, Grèce, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Yougoslavie. Elle était sous la présidence du D^r Pospisil, Gouverneur de la Banque Nationale tchécoslovaque.

ment théorique et doctrinal, et dégagèrent, dans le système du contrôle des devises, le double aspect que nous venons d'exposer : soit qu'il s'agisse de simples mesures d'ordre financier, soit qu'on veuille également agir sur le commerce extérieur. Seulement cette distinction que les experts de Prague établissaient dans l'espace, nous voyons qu'il convient également de l'appliquer dans le temps.

Certains pays ont bien commencé uniquement par le premier stade, mais d'une façon presque inévitable ils en sont venus au second. Une de leur conclusion était toutefois d'une importance capitale pour l'étude de ce mode de protectionnisme indirect ; ils recommandaient qu'on ne se servit pas du contrôle des devises pour tourner les stipulations des accords commerciaux !

Ils préconisaient la conclusion d'accords de compensation (clearing) c'est-à-dire d'utiliser les devises provenant de l'exportation vers un pays contractant directement au paiement des importations en provenance du territoire de cette autre partie contractante.

Devant la force des choses, cette formule s'est rapidement généralisée, et des accords de clearing furent conclus entre pays d'Europe centrale, entre eux, et entre ces pays et leurs créanciers ayant conservé une monnaie saine.

Seulement la Conférence de Prague préconisait une forme de clearing qui n'a jamais été réalisée dans la pratique, mais qui en théorie semblait se présenter comme assez rationnelle. Elle suggérait de réaliser des accords non bilatéraux seulement mais pluricontractuels, de sorte que le déficit d'une balance commerciale pour un Etat puisse être neutralisé ou compensé par son

excédent avec un autre pays. Le clearing aurait joué entre de nombreux états' qui auraient ainsi véritablement mis en commun une masse de devises qui leur auraient servi à régler leurs créances et dettes mutuelles. L'administration de cette compensation internationale aurait été confiée à la Banque des règlements internationaux de Bâle, qui était également représentée à cette Conférence.

Quoi qu'il en soit , ce genre d'accords n'a pas pu se réaliser, et ce ne sont que des accords deux à deux qui ont été conclus. Le principe en est le même partout, si les modalités d'application subissent quelques variantes. Il se décompose dans un schéma suivant : soit un accord de compensation intervenu entre deux pays A et B, les importateurs en A de produits en provenance de B verseront en monnaie nationale, à la Banque Nationale de leur pays, les sommes qu'ils doivent à leurs correspondants de B, à un compte ouvert au nom de B et restant bloqué. Inversement les importateurs en B de produits en provenance de A feront la même opération dans leur monnaie nationale auprès de leur banque nationale. Les sommes ainsi inscrites aux crédits de comptes bloqués serviront à régler les exportateurs de chacun des deux pays, qui recevra son dû dans sa monnaie nationale, sans qu'il y ait eu aucune opération de transfert entre les deux pays, par conséquent, sans qu'il y ait eu d'opération de change. La compensation directe, les sommes que doivent recevoir les exportateurs servant à payer les importations, remplace le change défaillant. Le principe est du reste le même. Qu'est-ce qu'une opération de change, sinon un clearing des créances et des dettes internationales ? Ce qui ne peut plus s'opérer sur le marché, en Bourse, va s'opérer

en vase clos, dans un champ infiniment plus restrictif. Le but des accords de clearing n'est évidemment pas de restreindre les échanges ; mais dans la pratique ces accords aboutissent inévitablement à une restriction des opérations commerciales, par le fait que n'envisageant les transactions que sous l'angle de deux nations, il tend à les égaliser au niveau le plus bas. Un accord bilatéral de compensation néglige en effet complètement ce qu'on a appelé les « échanges triangulaires », c'est-à-dire le fait que des pays tiers viennent s'interposer dans les relations commerciales entre deux Etats. Il est clair que d'une façon normale les transactions économiques ne se présentent pas sous un jour aussi simple qu'une équivalence des échanges entre deux pays donnés. Les devises qu'un pays peut retirer du fait de ses exportations vers un autre Etat, lui servent à s'acquitter de ses importations en provenance d'un pays tiers ; et c'est le rôle du change que de faciliter cette compensation triangulaire. Par le jeu des accords bilatéraux de compensation, les devises qu'un pays se procurerait du fait de ses exportations vers un pays, ne lui serviraient uniquement qu'à s'acquitter de ses importations en provenance de ce même pays. C'est donc non seulement réduire le montant des transactions de ces deux pays au niveau le plus bas que représenteraient soit les exportations, soit les importations, mais avoir également une influence restrictive sur les échanges de ces pays avec des états tiers. C'est véritablement la mise au régime cellulaire dont nous parlions au début de cet ouvrage, et c'est ainsi qu'on a pu également parler des « changes, prisonniers d'état ».

Il est donc certain que si on voulait se placer sur le

domaine de l'orthodoxie, on ne pourrait que condamner l'utilisation de tels systèmes. Mais il importe de se placer sur le terrain pragmatique, et examiner si d'un point de vue pratique la conclusion de ces accords de compensation ne se justifiait pas.

Nous lisons à ce propos dans un article de M. Dalbouze, membre de la Chambre de Commerce de Paris, et président de l'office de compensation créé pour administrer les clearings conclus entre la France et quelques pays, ce qui suit :

« Qu'il soit regrettable que des accords de compensation aient dû être conclus, voilà qui ne laisse pas d'être certain. Néanmoins en toute justice, ce sont moins les médicaments qu'il conviendrait d'incriminer, que les maladies qui en ont nécessité l'emploi.... Ce n'est pas l'accord de compensation qui est un mal, ce sont les restrictions ou les prohibitions des mouvements des changes qui l'ont déterminé. » (1)

Quand les changes ont été bloqués, et que toute transaction commerciale allait être arrêtée entre deux pays, faute de moyen de paiement, il était encore un moindre mal d'utiliser ce moyen artificiel de donner du change, que de laisser s'interrompre tout échange. Et seule une possibilité de continuer un certain trafic, restreint mais existant, permettrait de dégager des créances antérieures qui autrement seraient irrémédiablement perdues. L'accord de compensation est le remède trouvé pour pallier les difficultés commerciales résultant des restrictions ou prohibitions des changes. Conclu d'une façon officielle, contrôlé par les Gouverne-

(1) Dalbouze, La compensation des créances et des dettes commerciales - L'information, 11 octobre 1932.

ments, il présente en outre l'avantage d'éviter tous les clearings privés, officieux ou clandestins, faits souvent à des taux usuraires, et donnant lieu à une spéculation éhontée. Bien entendu, il ne s'agit pas d'une panacée. Ce n'est pas un remède applicable d'une façon automatique. Il importe encore de n'en user qu'avec discernement, et à l'égard des pays avec lesquels il est techniquement possible. Dès que le volume des transactions devient considérable, ce système généralisé n'est plus praticable et doit être éliminé.

Nombreuses cependant ont été les critiques qu'on a adressées à ce système. Dans un article fort documenté sur la question des restrictions de change (1), un haut fonctionnaire belge, M. Gérard, leur reproche notamment d'être injustes, en permettant d'établir une discrimination entre les différentes qualités de créanciers, puisque les créances commerciales nouvelles se veraient ainsi assurées d'être réglées dans un délai plus ou moins long, tandis que les créances anciennes, ou les avoirs financiers resteraient bloqués. L'objection est justifiée ; cette différence de traitement existe, Mais précisément, est-ce l'essence même du clearing que de sauvegarder uniquement une possibilité de nouveaux courants commerciaux. Il ne peut pas s'agir de sauvegarder toutes les créances, mais seulement celles qui peuvent se créer, avec une contre-partie. Il nous semble donc que justifiée sur le terrain de la théorie, l'objection de M. Gérard ne soit pas pertinente si on n'envisage que le point de vue pratique de la question. Et il est important de noter que la constitution des clearings n'est pas

(1) Régime de réglementation du commerce des devises, par M. Gérard ; Bruxelles, Revue Economique internationale, juin 1932.

une vue des économistes ; c'est une réalisation d'hommes d'affaires, ou de gouvernements soucieux de développer les transactions commerciales.

Beaucoup plus pertinent serait le reproche que M. Gérard fait à tout le système de restriction du commerce des devises. Il le condamne comme inutile, si on se place au seul point de vue défense de la monnaie, et dégage par conséquent son aspect de protectionnisme indirect. Il s'appuie pour cela sur un article paru dans un journal allemand, sous le titre « Avant goût d'une économie dirigée » (1), et qui entre autre dit ceci : « On peut imaginer qu'après la conclusion des accords de Stillhalte, la liberté complète du commerce des devises (en Allemagne) aurait pu être réalisée ». En d'autres termes, une fois qu'on aurait toutes assurances contre le rapatriement des avoirs étrangers, au moyen de la conclusion des accords financiers d'immobilisation des créances (crédits gelés), le Gouvernement allemand n'aurait pas eu besoin de procéder à son régime de contrôle et restrictions des devises.

Mais encore, aussi bien M. Gérard, que l'auteur de l'article allemand en question, ne critiquent-ils le système de contrôle des devises qu'au nom de la doctrine de la liberté du commerce ; ils y voient une dangereuse ingérence de l'Etat dans la vie commerciale. Signalons le caractère platonique que dans l'état actuel du commerce international, pouvait avoir un tel regret !

La Conférence de Prague envisageait également la création d'un autre genre d'accords de compensation. Elle estimait réalisable la conclusion d'accords d'échan-

(1) Frankfurter Zeitung, du 28 mai 1932.

ges de marchandises. C'eut été la forme ultime qu'aurait pu prendre le commerce entre pays particulièrement appauvris. Le facteur monnaie allait disparaître totalement, et un véritable système de troc le remplacerait. Un accord bilatéral allait consister en l'octroi à un pays en échange d'un contingent pour un produit quelconque d'un contingent d'une autre marchandise. Ce procédé n'était pas sans risque, car il eut été alors théoriquement concevable qu'un des états vint à profiter de la faculté qui lui était concédée, sans que le cocontractant exécutât sa contre-prestation. Il ne faut pas oublier en effet qu'en dépit des nombreuses interventions des différents états dans le jeu du commerce, celui-ci n'en restait pas moins libre, en ce sens que l'état se contentait de réglementer, sans se substituer aux commerçants. Il ne devenait pas commerçant. L'octroi par un pays à un autre d'un contingent d'importation était toujours subordonné à l'exécution de l'arrangement par les commerçants individuels, suivant les possibilités commerciales. Pour qu'il en fût autrement, il eût été nécessaire que se fussent généralisés les monopoles d'état du commerce extérieur, suivant l'exemple russe ou l'exemple persan. Ce n'est que dans ce cas extrême que les accords de troc auraient eu leur pleine signification. Du reste l'existence de quelques monopoles d'état venait tout de même apporter un certain appoint à ce genre de négociations (le tabac par exemple, ou l'azote, est dans de nombreux pays, dont la France, monopole d'état, et par conséquent, c'est véritablement l'état qui exécute un contrat qu'il souscrit en ces matières).

La pénurie de devises étrangères qui régnaient dans de nombreux pays justifie cependant de tels accords, qui furent signés entre l'Autriche, la Hongrie et la Tché-

coslovaquie notamment. Au reste c'était une idée qui passait pour séduisante, et de nombreux organismes se créèrent, en Allemagne ou en Hollande par exemple, pour essayer de centraliser dans une certaine mesure le commerce avec une région déterminée, le commerce germano-hollandais par exemple, ou germano-scandinave. C'est ainsi que se créait à Lübeck le « Nordische Warenclearing System », pour faire les opérations de troc avec la Scandinavie ; le Syndicat Zur Schaffung Züsätzlicher Ausfuhr (ou Syndicat pour le développement de l'exportation) s'établissait à Hambourg. Mais ces organismes ne semblent pas avoir réussi à jouer un rôle considérable dans l'exportation allemande.

Toutefois, si nous considérons l'effet des accords de compensation (clearings), nous sommes obligés d'en conclure qu'ils ont remédié à l'aspect le plus protectionniste qu'aurait présenté le régime de blocage de devises, en annihilant toute possibilité de nouvelles transactions commerciales.

L'Autriche est l'un des premiers pays à avoir adopté ce mode de règlement des créances, quand les dispositions de plus en plus sévères pour le transfert des devises eurent abouti à l'instauration d'un moratoire des transferts. Une ordonnance du 4 décembre 1931 autorise la Banque Nationale d'Autriche à conclure de tels accords avec les Banques nationales des pays étrangers. Les transactions qui allaient faire l'objet de compensations étaient bien entendu les transactions commerciales. Cependant de nombreux accords contenaient une clause prévoyant quelques modalités de règlement de dettes non commerciales. Tel est le cas du clearing austro-suisse par exemple. Des accords analogues furent

conclus entre l'Autriche et la Hongrie, l'Autriche et la Yougoslavie, l'Autriche et la France. La Hongrie, qui avait décrété un moratoire complet des paiements extérieurs, conclut de tels accords avec la Suisse, l'Autriche, la Tchécoslovaquie, l'Allemagne, l'Italie et la Belgique.

Cela montre l'aspect généralisé que présente ce mode de succédané du change, en même temps, ainsi que nous l'avons exposé, la décomposition que cela faisait subir au commerce international, qui se voyait découper tronçon par tronçon.

En France, le décret du 3 décembre 1931, rendu par application du fameux article 17 des lois de douane codifiées, vint donner une existence légale à ces accords. L'aspect était différent. Cela devenait une mesure de riposte. On vit que c'était le seul moyen de préserver les intérêts de nos exportateurs. Le texte du décret le présente comme tel :

« Afin de sauvegarder les intérêts des exportateurs dans les pays qui ont établi un régime de contrôle des devises, seront subordonnées en tout ou en partie à la délivrance d'autorisations, les importations en provenance de ces pays où les contrôles des devises sont établis, dans des conditions de nature à ne pas entraver le règlement des créances ».

Des arrêtés ministériels ultérieurs allaient préciser les pays et les modalités.

Une difficulté se présentait, c'était la force libératoire à donner aux paiements effectués à l'Office de Compensation créée par la Chambre de Commerce de Paris. Pour la résoudre, on décida de soumettre à licence toute importation en provenance de pays désigné.

Cette licence ne serait délivrée que sur engagement pris par l'importateur français de se conformer aux règlements de l'Office de Compensation. L'opération prenait ainsi un caractère consensuel. C'est ainsi que furent successivement signés des accords de ce genre avec la Hongrie (4 mars 1932), la Lettonie (8 mars), l'Autriche (16 avril), etc... (1).

Les opérations de compensations étaient effectuées sur la base du cours légal du change, tout risque de perte au change se trouvait écarté pour les exportateurs qui étaient obligés d'attendre tout de même assez longtemps avant d'entrer en possession de leur créance. De même l'importateur n'allait-il plus pouvoir effectuer de bénéfice anormal, spéculatif, dû à un heureux agio sur le change. Cependant l'article 8 de l'accord franco-autrichien prévoyait la possibilité des accords de compensations privées. Dans ces accords le change n'était pas fixé légalement, de sorte qu'il y eut quand même une sorte de bourse noire qui vint maintes fois contrecarrer le jeu du clearing officiel.

On s'efforçait en tout cas de faciliter celui-ci par la possibilité de mobiliser l'avis de crédit délivré par l'Office de compensation dans l'attente d'être en possession des devises qui permettront le règlement final. La Banque de France accepta de réescompter ces effets, ce

(1) La liste complète des accords de Clearings entre la France et ses pays débiteurs est la suivante : Autriche, 16 avril 1932 ; Chili, 11 novembre 1932 ; Esthonie 26 mars 1932 ; Grèce, 9 juillet 1932 ; Hongrie, 4 mars 1932 ; Lettonie, 8 mars 1932 ; Bulgarie, 16 janvier 1933 ; Yougoslavie, 27 janvier ; Colombie, 1er février.

qui allait permettre aux commerçants de se procurer des facilités de trésorerie en attendant que le règlement définitif ait eu lieu.

Toutefois, si la généralisation du système des accords de clearing se présentait comme un mode de défense, et permettait de sauver ce qui existait encore du commerce extérieur, ce système avait en lui même un mal qui pouvait conduire à l'atrophie complète ultérieure du commerce, le Comité économique de la Société des Nations le condamnait, parce que détruisant le mécanisme même du commerce, qui est, ainsi que nous l'avons vu, l'existence d'échanges triangulaires. Le Comité économique estimait que la destruction de ce mécanisme équivalait à la suppression progressive des courants commerciaux.

C'est dans cet ordre d'idées, et considérant en outre que la raison principale de ces entraves au commerce se trouvait être dans la pénurie monétaire des états d'Europe centrale ou orientale, bref des états débiteurs, qu'un professeur de l'Université de Genève, M. Milhaud, eut l'idée d'un plan destiné à rétablir internationalement, sans monnaie, une circulation de marchandises, par un système de compensation de marchandises entre tous les pays, au moyen de bons d'échange de marchandises. Ce plan a été longuement commenté dans différents journaux (1) et a fait l'objet d'une communication au Conseil National Economique à Paris, au mois

(1) Cf. *Aperçu général du Commerce mondial, 1931-1932*. Publication S. D. N. Genève, 1932.

(1) Voir notamment l'information financière du 16/11/1932 et le *Journal des Nations* (Genève) du 6 juillet 1932. Voir également pour le troc international, l'*Action Française* du 25/11/32 et la *Vie Socialiste*.

de novembre, de sorte qu'il nous paraît intéressant d'en donner un aperçu, en raison de l'accueil qu'il a recueilli auprès des milieux économiques et politiques (2).

L'idée centrale de M. Milhaud étant que ces transactions commerciales entre pays sont « étranglées » du fait de la pénurie d'or et de moyens de paiement dans les principaux pays (pénurie monétaire qui aurait motivé les mesures de restrictions au commerce des changes), il proposa que, par une convention internationale, les états participant décident, pendant une période de temps donnée, de ne plus effectuer, *internationalement*, leurs paiements d'importations en devises, mais en bons qui serviraient à acheter des marchandises ou à payer des services dans le pays débiteur et même à acquitter les dettes. Ces bons auraient une vaste circulation internationale, de sorte que le mécanisme normal du commerce extérieur serait rétabli, puisque les transactions commerciales n'auraient plus besoin d'être cloisonnées par groupes aussi étanches que ceux constitués sous le régime des accords bilatéraux de clearing.

Pour éviter aussi bien toute spéculation que toute thésaurisation de ces bons, M. Milhaud suggère que ceux-ci n'aient qu'une validité limitée : émis par un pays quelconque en paiement des marchandises qu'il a importées ils devraient être réemployés en marchandises dans un délai de 6 mois ou 1 an, sous peine de caducité.

(2) La Chambre de commerce de Londres a également émis l'idée d'un plan analogue : un système de compensations entre l'Angleterre et les pays qui ont établi des restrictions de change, au moyen de bons « Bartex » (de barter : troc).

A première vue le plan de M. Milhaud peut paraître séduisant. Son auteur l'intitule lui-même « une trêve de l'or pour le rétablissement des échanges internationaux », et ce serait certes un très grand progrès pour le rétablissement des transactions commerciales que de se libérer d'une telle manière de la sujétion de l'or, si vraiment l'or par sa pénurie était la cause essentielle, sinon unique de la crise du commerce extérieur. Mais pour remédier au manque de souplesse de l'or comme moyen de règlements, n'a-t-on pas déjà inventé la monnaie fiduciaire, et n'en a-t-on pas déjà dit au début du siècle dernier, alors qu'elle n'existait pas encore, que sa création ferait l'effet d'« une route dans l'air ». D'autre part, le rôle joué par l'or dans l'évolution de la crise actuelle a été mis en évidence maintes fois. Mais ce rôle était joué par la question de répartition de l'or, beaucoup plus que de pénurie de ce métal.

Telle était la conclusion à laquelle arrivait le rapport de la délégation de l'or au Comité financier de la S. D. N. quand il reconnaissait que la répartition inégale des stocks d'or a été une phase intermédiaire dans le développement de l'instabilité dont l'origine réside dans la perturbation apportée dans le monde économique par la guerre et l'inflation, qui ont provoqué la dislocation du système monétaire international édifié au cours des années d'avant-guerre.

En présence de pays, les uns plétoriques, les autres dénués ou presque de métal précieux, on ne peut s'empêcher de constater l'existence d'un déséquilibre, générateur de crises, mais qu'une action internationale de redistribution mondiale de l'or par octroi de crédits

sous les auspices d'un « trustee » comme la Banque des règlements internationaux permettrait de combler.

D'autre part, cette mise en circulation de bons internationaux serait assez étroitement appareillée à une inflation généralisée, génératrice d'une hausse des prix, ce qui au fond pourrait avoir sur l'évolution ultérieure de la crise une conséquence heureuse, mais que l'auteur du plan repousse précisément puisqu'il se défend de provoquer une inflation. Ses bons ne s'ajouteraient pas à la monnaie existante, dit-il, ils ne feraient que circuler à côté d'elle, en se substituant à elle dans les règlements internationaux. Il en résulterait en tout cas un accroissement de la rapidité de circulation des moyens monétaires, or le phénomène « vitesse de circulation », même si le volume total des moyens de paiements n'est pas augmenté, joue dans le même sens que l'inflation monétaire, vers la hausse des prix corrélative de l'augmentation de vitesse de circulation.

Mais le grand obstacle que trouveront à leur réalisation les plans de restauration des échanges par l'instauration d'un succédané des monnaies défaillantes, c'est le facteur protectionniste, et le facteur national. Le plan de M. Milhaud a le grand mérite de remettre en lumière une fois de plus, (mais on n'insistera jamais assez sur cette loi économique tellement négligée aujourd'hui) que la monnaie n'est pas une fin en soi, mais simplement un instrument d'échange, un vecteur de marchandises, et qu'une opération économique, pour être complète, doit comporter un échange de marchandises entre elles, ou un échange de marchandises contre des services. Hors de là, pas de salut ! Dans son système, toute importation se traduirait automatiquement par

une exportation, puisque les bons perdraient toute valeur s'ils n'étaient convertis rapidement en biens. Mais précisément la tendance actuelle des pays dont la monnaie est saine, et pour lesquels par conséquent la pénurie de moyens financiers ne joue pas, est de restreindre tout afflux quantitatif des marchandises. Sur ces entraves au commerce international, inspirées par des fins autres que de défense monétaire, le plan Milhaud ne peut rien.

Suivant le conseil donné par M. Gignoux (1), il convient en ces questions de « tabler sans l'illusion de porter atteinte directement ou indirectement, à la souveraineté des états en matière douanière ». Contre ce conseil, amer et désabusé, protestent toute la lignée des économistes, depuis Turgot lui-même, qui n'ont cessé de proclamer le caractère de solidarité internationale que présentent les phénomènes économiques ; il n'en a pas moins toute sa force, dans l'évolution du monde économique moderne. Citons à ce sujet un extrait de l'organe du nationalisme intégral (1) ; la formule est édifiante. Voyons plutôt :

« Nous aurons toujours intérêt à dire à nos nationaux d'acheter des produits nationaux. Nous aurons toujours intérêt si nous voulons assurer notre sécurité et notre indépendance, à produire nous-même la plus grande partie de ce qui est indispensable à notre subsistance et à notre défense, en commençant par le blé et le fer ».

(1) C. J. Gignoux - L'après-guerre et la politique commerciale.

(1) Action F^{se}, loc. cit.

ANNEXE II

Tableau du Commerce Extérieur

(principaux pays danubiens)
(millions de francs suisses) (1)

	1929	1930	1931	1932 6 premier mois
<i>Autriche</i>				
import.	2379	1970	1576	544
export.	1597	1348	954	275
<i>Hongrie</i>				
import.	968	748	500	154
export.	945	828	516	138
<i>Tchécoslovaquie</i>				
import.	3073	2412	1804	606
export.	3151	2688	2017	570
<i>Roumanie</i>				
import.	911	714	492	169
export.	897	884	684	232
<i>Yougoslavie</i>				
import.	695	632	435	124
export.	720	617	435	130

(1) Chiffres établis par la S. D. N. pour la documentation de la Conférence de Stresa (août 1932).

CHAPITRE II

Le contrôle des devises au Danemark. Par le contrôle des devises vers le contrôle du commerce extérieur.

La balance commerciale danoise se présentait normalement en déficit, les bénéfices résultant du frêt de la marine danoise venant permettre à la balance des comptes de se tenir dans un certain équilibre. Toutefois dès la fin de l'année 1931, la crise monétaire, qui s'est révélée, à la suite de l'abandon par la £ du pair métallique, par la dévalorisation analogue de la couronne, est venue modifier profondément la situation, et obliger le gouvernement danois à prendre des mesures effectives de protection du change. Nous sommes ici en présence du cas d'un pays dont la monnaie est effectivement dépréciée, qui a abandonné la convertibilité or et dont par conséquent le change est théoriquement soumis à toutes les influences du marché, et à tous les aléas de la spéculation qui peut s'exercer sur cette monnaie.

Dans un régime économique normal, on aurait pu dire que la dépréciation de la monnaie allait faire bénéficier le pays d'une prime à l'exportation, qui viendrait automatiquement établir l'équilibre de la balance commerciale, ou même permettre à cette balance d'être créditrice. Sur un plan tout à fait abstrait, il eut été possible de dire que la défense monétaire n'avait pas à

s'exercer sur le terrain des transactions commerciales. Toutefois sur le plan de la réalité des choses, ce mécanisme ne pouvait pas jouer, parce que le stimulant des exportations allait se trouver neutralisé par le protectionnisme des autres marchés. Et non seulement tout surcroît d'exportation se trouvait rendu impossible, mais même le volant habituel des exportations était réduit, par le jeu des différentes mesures de contingentement prises par les pays importateurs. Ces mesures venaient frapper le Danemark d'autant plus sévèrement que dans leur grande majorité, les exportations danoises n'étaient composées que de produits agricoles (beurre, viandes, bacon, poissons) et que l'influence agrarienne était prédominante dans tous les pays qui procédaient à des mesures de protectionnisme.

L'argument de la balance commerciale allait donc se présenter au Danemark avec beaucoup plus de force qu'ailleurs, car cette balance commerciale passive se traduisait par un achat effectif de devises, et par conséquent *devait* impressionner le marché de la couronne, tandis que dans les pays à monnaie rattachée à l'or, le caractère passif de cette balance invoqué comme justificatif des mesures de contingentement, aurait seulement *pu*, à la longue, influencer la monnaie nationale.

Au reste, ce que le Danemark allait chercher, ce n'était pas d'avoir une balance commerciale favorable, mais simplement de ne pas aggraver le déficit existant. Nous retrouvons, mutatis mutandis, la même conception que celle qui va guider la politique monétaire allemande : consolider le rapport normal entre les importations et les exportations. Pour l'Allemagne, ce rapport signifiait conserver le même montant de devises étrangères,

nécessaire au règlement des divers engagements extérieurs, tant publics que privés, pour le Danemark, il signifiait éviter d'avoir à acquérir plus de devises que celles dont il pouvait disposer.

Ce n'est toutefois pas dès les débuts de la crise monétaire danoise, qu'on envisagea à Copenhague de restreindre les importations. La politique de défense monétaire passa par les deux stades habituels par lesquels passe toute politique de contrôle des règlements extérieurs : on cherche d'abord à empêcher toute spéculation, c'est-à-dire qu'une fois la convertibilité suspendue, on se borne à interdire toute exportation de capitaux, d'un point de vue uniquement financier. Ce n'est qu'ensuite qu'on applique aux règlements commerciaux les dispositions prises à l'encontre des transactions financières. C'est ainsi que la suspension de l'étalon or étant décidée le 29 septembre 1931, une première loi du 18 novembre 1931 donnait au gouvernement danois le pouvoir de réglementer les conversions de monnaies danoises en devises étrangères, envisagées uniquement du point de vue acquisition de titres étrangers, ou placement d'obligations. On essaie en même temps d'obliger les détenteurs de £, nombreux au Danemark, à rapatrier leurs avoirs.

Ces mesures se révèlent toutefois insuffisantes à réaliser seules la défense de la couronne. Les exportations diminuent dans une mesure plus grande que les importations, les avoirs étrangers ne sont rapatriés que très lentement, et le montant global des devises étrangères dont pouvait disposer le Danemark s'amenuise. Et quand, à la fin de l'année 1931, les banques sont obligées de procéder au remboursement d'un important prêt

effectué par l'étranger, il se produisit une telle constriction dans le volant de crédit, que l'on put craindre à un moment de voir le Danemark entrer dans la voie des pays où les crédits sont gelés.

C'est alors que le gouvernement estime qu'il faut procéder à des mesures plus draconiennes, que la simple interdiction d'exportation des capitaux. Il faut aussi restreindre par voie d'autorité les importations, dans la mesure où leur valeur dépasserait le montant de devises qu'il est possible de se procurer sans affaiblir davantage les cours de la couronne.

Au cours d'une séance secrète au Parlement, le ministre du Commerce expose et fait approuver un premier plan d'action monétaire, qui vise à garder encore une forme purement défensive de la monnaie. Le commerce des devises sera concentré entre quelques banques autorisées, qui accorderont les autorisations pour l'importation libre des matières premières nécessaires à l'industrie et l'agriculture. Seront restreintes, le cas échéant, les importations de certains produits de luxe, considérés comme d'importance accessoire. Enfin le gouvernement ne veut pas imposer d'autorité, un plan de limitation du commerce extérieur. Une Commission sera désignée, composée de producteurs et d'ouvriers, donc ménageant tous les intérêts en présence, qui étudiera, s'il y a lieu, les nouvelles mesures qu'il faudra prendre.

Nous voyons déjà ainsi apparaître la double tendance qui va guider l'action du gouvernement danois : soucis d'assurer le contrôle social nécessaire en matière d'économie dirigée, désir de centraliser le plus possible le commerce extérieur, au point d'arriver presque jusqu'à la réalisation du monopole d'état du commerce. Il

convient pour dégager les principes qui commandèrent l'action du gouvernement danois, de se rappeler que le parti socialiste était au pouvoir, avec le Cabinet Stauning. La crise économique va justifier au Danemark l'instauration d'un socialisme d'état, assez analogue à celui que nous avons constaté en Suisse, pour l'application des mesures de contingentement. C'est que dans ce pays également la réaction contre l'économie libérale prend ouvertement la forme d'une économie dirigée, et que d'essence nettement démocratique, aussi bien le gouvernement danois que le gouvernement suisse ont senti que la direction de l'économie ne devait pas signifier simplement l'organisation de la production laissée aux mains des grands organismes privés de production.

Engagé sur cette voie, le cabinet danois allait rapidement dépasser le stade dans lequel s'était confinée jusqu'alors la politique de défense monétaire. La concentration du commerce des devises entre quelques banques n'était pas encore une mesure suffisante. La loi du 29 janvier 1932 va décider la création d'un véritable monopole des règlements financiers extérieurs, par l'établissement d'une « Centrale des devises » fonctionnant auprès du Ministère du Commerce, et administrée par un Conseil comprenant un président et 8 membres nommés par le gouvernement, sur la proposition des groupements économiques (parmi ces 8 membres devaient figurer des représentants des Syndicats ouvriers et des Syndicats d'employés).

La Centrale des devises doit recevoir toutes les demandes d'autorisation d'importation de marchandises de quelque provenance que ce soit, et délivrer les devises correspondantes qu'elle juge possible d'attribuer. En

principe, elle doit servir seulement à équilibrer importations et exportations. En fait, elle cherche surtout à réduire les importations, et à orienter le commerce danois vers les pays avec lesquels le gouvernement danois estimait utile d'entretenir de bonnes relations commerciales. C'est que le Gouvernement danois s'était également rapidement aperçu qu'avec une économie centralisée et dirigée, il était facile d'entamer des négociations commerciales avec les pays étrangers, et de se faire attribuer des avantages, ou riposter à des mesures restrictives. Or le marché anglais était de tout temps le meilleur client de l'exportation agricole danoise. La conférence impériale d'Ottawa n'était plus distante que de quelques mois, et le Danemark désirait à tout prix éviter que les préférences impériales qui allaient être décidées lors de cette conférence n'aboutissent à l'évincer du marché britannique au profit des dominions. La Centrale des devises allait permettre de diriger les achats des importateurs sur l'Angleterre, en délivrant plus facilement les livres sterling que d'autres devises, les francs français par exemple. Il ne faut pas oublier d'autre part que l'opinion publique danoise était assez irritée contre la France, dont les mesures de contingentement se trouvaient frapper toutes les exportations danoises en France, alors que la balance commerciale des échanges franco-danois était nettement en faveur de la France. Sous le prétexte d'un manque de devises françaises, il allait donc être possible de discriminer de facto la France, qui bénéficiait de jure de la clause de la nation la plus favorisée, en accordant très parcimonieusement les devises françaises.

La Centrale des devises ne contrôlait du reste pas

tout le commerce extérieur. Un certain nombre de produits, les matières premières, était resté d'importation libre, Toutefois pour les produits soumis à son contrôle, elle agissait dans un sens nettement restrictif, en limitant considérablement le chiffre des devises accordées, par rapport au chiffre demandé. C'est ainsi qu'à un certain moment, les importateurs de chaussures se voyaient attribuer seulement 6 % du montant qu'ils demandaient, les importateurs de fruits 10 %, les quincailliers 5 %.

Le chef du gouvernement, M. Stauning justifiait l'existence de la Centrale, assez attaquée dans l'opposition, par l'argumentation suivante : « Nul autre système ne pourrait aussi franchement orienter vers l'Angleterre les achats de notre pays ». Le Ministre du Commerce était lui beaucoup plus catégorique, quand il affirmait que la suppression de la Centrale des devises « mettrait en jeu l'existence même de la nation » (déclaration au Riksdag).

Il alla même jusqu'à envisager sa transformation en une véritable direction du commerce extérieur, au sein du Ministère du Commerce. Toutes les importations auraient été soumises à une autorisation préalable, et l'achat des marchandises particulièrement importantes devait être centralisé et confié à un organisme d'état.

Mais déjà l'opposition était très forte contre la Centrale telle qu'elle existait en vertu de la loi du 29 janvier. Commerçants et industriels se plaignaient assez violemment du contrôle qui était ainsi exercé sur leur commerce. D'autre part, si à la Chambre basse le parti social-démocrate était relativement le plus puissant, il n'en était pas de même à la Chambre haute où la majorité appartenait au parti conservateur. Si donc le vote

du nouveau projet gouvernemental semblait ne pas faire de difficulté à la Chambre basse, le Gouvernement Stauning était assuré d'une chute devant la Chambre haute. Aussi préféra-t-il prendre les devants et faire approuver sa politique commerciale et financière par le pays. Le Folketing fut dissout, et de nouvelles élections eurent lieu au mois de novembre. Sans être pour le parti social-démocrate le succès triomphal auquel il s'attendait, elles marquèrent quand même une notable avance de ce parti, qui obtenait la majorité absolue au Parlement. Le roi chargeait à nouveau M. Stauning de former le cabinet, de sorte que l'on pouvait dire que la politique de la Centrale des devises et de direction contrôlée de l'économie était plébiscitée par le peuple danois. Toutefois le gouvernement s'était rendu compte de la force de l'opposition, dont il s'était rendu maître, et ne reprit pas purement et simplement ses anciens projets. La loi du 29 janvier venant à expiration à fin décembre, il fit voter le 5 décembre une nouvelle loi qui faisait de larges concessions à l'opposition libérale et conservatrice.

Cette loi autorisait le Ministre du Commerce à prendre, à des fins de « *politique commerciale et de protection monétaire* » des mesures réglementant l'importation des marchandises énumérées dans des listes annexées à la loi.

Ce n'est évidemment plus la centralisation totale du commerce extérieur, dans les mains de l'Etat. Jusqu'alors, l'importation de toute marchandise était soumise à une autorisation préalable de la Centrale ; les marchandises dont l'importation était libre formaient l'exception. Le principe est maintenant renversé. De nouveau le droit commun redevient la liberté d'importation, mais les

exceptions sont tellement nombreuses, qu'il est clair qu'il ne s'agit que d'une argutie juridique destinée à donner satisfaction apparente à l'opposition. La valeur approximative de l'importation au Danemark des marchandises énumérées dans les listes se monte à environ 1 milliard de couronnes, donc presque la totalité des importations danoises en 1931. Il s'agit, entre autres, des produits agricoles, des chaussures, des articles en cuirs, des produits chimiques, des livres, des tissus, etc...

Ce qui est en tout cas très intéressant à noter, dans cette nouvelle rédaction de la loi, c'est que la protection monétaire n'est mentionnée qu'en second rang, et n'est plus le seul but avoué de la Centralisation du commerce extérieur. Le gouvernement danois veut officiellement instaurer une économie dirigée, même s'il renonce à créer l'organisme officiel permanent de contrôle du commerce extérieur qu'il envisageait primitivement.

En outre, par une concession beaucoup plus matérielle celle-ci, à l'opposition, la loi stipulait que d'aucune façon, à moins qu'il ne s'agisse de nécessités de politique commerciale (donc représailles ou mesures comminatoires) l'importation ne pourrait, de par le jeu de la Centrale des devises, être réduite à moins de 45 % de la valeur des importations de 1931.

Cependant, comme l'industrie ou l'agriculture nationale devaient profiter d'une protection indirecte, du fait de la réduction des importations étrangères, il convenait d'éviter que ce contrôle des devises ne soit suivi des mêmes effets qui accompagnent généralement la mise en œuvre d'un arsenal protectionniste (hausse des droits ou contingentement) : à savoir une élévation des prix de la production nationale. La loi spécifiait donc que

cette réglementation du commerce ne devait pas créer de possibilités de hausse des prix des produits nationaux.

L'Administration de la Centrale des devises et le contrôle des prix étaient confiés à un Comité de 13 membres, qui comprenait des représentants, des ouvriers et des consommateurs.

Sous cette forme, l'opposition renonçait à demander la suppression de la Centrale, et la loi pouvait être votée, prolongeant ainsi jusqu'au 1^{er} janvier 1934, le régime de contrôle du commerce.

CHAPITRE III

La politique monétaire de l'Allemagne en matière de transactions commerciales. Son imitation en Tchécoslovaquie et en Bulgarie. Le contrôle des devises et la clause de la nation plus favorisée.

L'Allemagne présentait ce paradoxe apparent d'avoir une balance commerciale fortement créditrice, et cependant de pratiquer une très étroite réglementation du commerce des devises, en n'accordant celles-ci qu'avec une extrême parcimonie pour le règlement des créances commerciales courantes, indépendamment des restrictions et prohibitions mises aux simples mouvements de capitaux dans des buts autres que commerciaux.

Si de 1927 à 1929, la balance commerciale allemande a présenté un déficit s'amenuisant régulièrement, en 1930 il s'effectue un renversement du sens de la balance qui devient très fortement créditrice en 1931. Si nous exceptons en effet les prestations en nature, le tableau du commerce extérieur allemand se présente sous la forme suivante : (en million de reichsmark). (1)

	<i>Importations</i>	<i>Exportations</i>	<i>Solde</i>
1927.....	13.801.2	10.374.6	— 3.425.6
1928.....	13.649.5	11.757.3	— 1.892.2
1929.....	13.446.8	12.663.4	— 713
1930.....	10.393.2	11.328.3	+ 935
1931.....	6.727	9.205	+ 2.478

(1) Statistique officielle allemande.

Par contre si la balance commerciale devenait créditrice dès 1930, ce n'est qu'en 1931 que la balance générale des comptes allemands put devenir positive, quand les effets du moratoire Hoover vinrent suspendre les transferts d'annuitiés des réparations qui occupaient le principal poste du passif de la balance des comptes allemande. Or, c'est précisément au moment où les paiements de réparations sont supprimés que la politique des devises suivie en Allemagne devient particulièrement restrictive. C'est que le problème de la délivrance des devises même en matière commerciale est intimement lié en Allemagne à tout l'ensemble de la politique financière, et à l'action menée par la Reichsbank pour maintenir à tout prix, au moyen des mesures les plus draconiennes, le cours apparent du reichsmark au pair.

L'examen des chiffres de la balance des comptes allemands montre qu'une fois les accords d'immobilisations conclus, et par conséquent quand le danger des retraits de capitaux était conjuré, la situation de l'économie allemande n'eût sans doute pas été tragique, si le gouvernement avait suivi en matière de paiement commerciaux une politique moins restrictive.

D'après des estimations allemandes, la balance des paiements se soldait par un déficit de 908 millions de Rm. en 1930 et au contraire par un excédent de 690 millions de Rm. en 1931 et de 305 millions en 1932.

Il est donc permis de se demander si, dès l'instant que les principales causes de transfert de capitaux se trouvaient écartées (réparations et rapatriements de capitaux), le problème de la défense du reichsmark se posait avec une telle acuité. Il est probable que la liberté laissée au commerce des devises, en matière de paie-

ments commerciaux, se serait accompagnée d'une certaine fuite devant la monnaie, et qu'on aurait assisté à un certain taux de dévalorisation manifeste. Cette dévalorisation ne se serait en tout cas pas accrue outre mesure., étant donné le caractère positif de la balance des paiements en 1931 et en 1932. A vrai dire nombreux étaient les milieux qui en Allemagne même auraient souhaité une dépréciation monétaire, dans l'espoir d'y trouver une prime à l'exportation, surtout au moment, où la livre sterling se dévalorisant allait faire de l'industrie anglaise une concurrente dangereuse de l'industrie allemande. Le Dr Luther, gouverneur de la Reichsbank s'est en tout cas toujours fortement opposé à toute mesure qui pourrait déprécier la monnaie allemande. C'est qu'aussi bien l'élément psychologique est primordial en cette matière et que les souvenirs de la terrible dévalorisation de 1922 étaient encore trop vivaces dans l'esprit de la population, pour ne pas risquer de graves complications sociales dès le début d'une dévalorisation ouverte du reichsmark. Quant à la prime à l'exportation que pourrait constituer une baisse de la monnaie, elle semblait à l'avance annihilée complètement par le protectionnisme des autres pays, de sorte qu'il était plus qu'improbable qu'elle eût jamais pu jouer en faveur de l'Allemagne.

La première grande ordonnance sur le commerce des devises date du 1^{er} août 1931, n'ayant encore, ainsi que nous le verrons par la suite, qu'un caractère nettement financier, et non de protectionnisme indirect. Or, un examen comparé des bilans de la Reichsbank nous montre avec quelle rapidité, au cours de l'année 1931, avait fui l'encaisse or et devises de cette banque. Cette couverture qui était de 2685 millions de Rm. au 31 dé-

cembre 1930, pour une circulation fiduciaire de 5217 millions de Rm., n'était, plus que de 1156 millions de Rm. au 31 décembre 1931, pour une circulation fiduciaire de 5198 millions. La couverture du reichsmark avait donc en un an diminué de plus de 50 %. Le chiffre de l'encaisse ne sera du reste fin 1932 que de 918 millions de Rm, mais pour une circulation qui sera elle aussi tombée à 3771 millions. (1)

Cela présentait donc une notable amélioration de la situation monétaire, par le fait de la grande déflation qui s'est accomplie au cours de l'année 1932. Cette évolution va commander l'évolution de la politique *monétaire* allemande, qui, draconienne dans la période la plus critique, va devenir plus libérale quand la tempête sera passée.

Contre les retraits de capitaux l'Allemagne s'était défendue en négociant et en obtenant de ses créanciers des accords de « Stillhalte », d'immobilisations de capitaux. Leur étude serait d'un domaine strictement financier, et déborderait le cadre de cet ouvrage.

L'ordonnance (Notverordnung) du 1^{er} août 1931 (donc rendue quelques jours après la conclusion, le 13 juillet 1931 de l'accord de « Stillhalte » de Bâle avec les créanciers étrangers de l'Allemagne) réglemente la délivrance des devises. Tout le commerce des devises centralisé à la Reichsbank, celle-ci doit délivrer des licences d'exportation de capitaux, nécessaires à tout transfert. Cette licence doit être accordée chaque fois qu'il s'agit d'une dette commerciale. Les licences doivent être demandées à des « offices de délivrance de

(1) Chiffres publiés par la Reichskreditgesellschaft, Berlin 1933.

devises » (Devisenbewirtschaftungstellen) qui en corrélation avec les offices provinciaux des finances (Landsfinanzämter) les examinent et répartissent aux intéressés les devises en question, suivant les instructions de la Reichsbank. Or dans l'organisation de ce système, nous allons pouvoir voir se développer tout un ensemble de protectionnisme indirect, de nature administrative. Car, si la Reichsbank suit les directives prescrites par le gouvernement dans les ordonnances ou decrets-lois, rendus publics et publiés au Reichsanzeiger, les offices de devises et les offices provinciaux doivent, eux, agir suivant les instructions confidentielles qu'ils reçoivent de la Reichsbank, et ces instructions sont souvent plus restrictives que le texte original du décret-loi pouvait laisser supposer. Si bien que dès le mois de novembre 1931, les Landsfinanzämter commençaient à refuser de délivrer des devises pour l'importation de certaines marchandises qu'ils considéraient comme des marchandises inutiles, ou marchandise de luxe (comme les fourrures ou les parfums par exemple).

Toutefois le gouvernement allemand spécifiait encore que les services de délivrances des devises devaient satisfaire pleinement aux demandes qui leur étaient présentées pour le règlement d'achats de marchandises, effectués dans un cadre normal. Il ne devait pas être possible de refuser une licence sous prétexte que la marchandise était fabriquée en Allemagne ou que son importation était inutile.

Cette déclaration qui, en apparence, était extrêmement libérale, renfermait quand même un élément qui pouvait servir de clef pour la transformation en protectionnisme indirect de ce système de contrôle monétaire

: c'était l'expression « cadre normal », d'autant que le criterium du normal n'était pas précisé.

Dès le mois de décembre, les directives officielles qui étaient publiées sous la signature du ministre de l'économie publique Warmbold spécifiaient que les offices des devises doivent délivrer aux importateurs les devises qu'ils demandent quand ils peuvent présenter un certificat émanant de la Chambre de Commerce de leur ressort, et montrant que, du fait de l'exercice antérieur régulier de leur commerce, ils ont un certain montant de devises à transférer habituellement pour le règlement des achats de marchandises qu'ils veulent importer. C'est donc limiter déjà officiellement le montant des devises à accorder à chaque importateur aux sommes qu'il utilisait en moyenne les années antérieures. Cela tend, donc, à empêcher tout accroissement des importations, en valeur tout au moins. C'est en outre fixer statiquement le commerce d'importation. De nouveaux importateurs ne pourront pas se créer car ils ne pourront justifier d'aucun courant d'importations antérieures.

Du reste, au cours de ce même mois de décembre, la politique des devises va devenir officiellement beaucoup plus restrictives, et les importateurs n'auront plus le droit de transférer la totalité des devises qui leur seront allouées. C'est qu'il faut utiliser les nombreux crédits étrangers bloqués en Allemagne par les accords d'immobilisations. Le montant maximum des paiements qui pourront être faits à un étranger sera fixé chaque mois, et en décembre ce montant transférable fut fixé à 75 % du montant des devises qui étaient accordées à un importateur. Le solde devait être réglé au moyen d'une

compensation effectuée en Allemagne à l'aide des comptes bloqués. Mais il ne s'agit que d'une difficulté supplémentaire de transfert. Le montant des paiements autorisés n'est lui encore théoriquement soumis à aucune réduction. En mars 1932, le montant transférable fut abaissé à 65 % et à 55 % en avril 1932, le solde étant versé à des comptes bloqués. Mais à partir d'avril 1932, la réglementation devient très serrée : le montant maximum des paiements autorisés est lui même réduit, et on le fixe à la moitié du chiffre utilisé par un importateur en octobre 1930. Or à ce montant maximum vient s'ajouter la difficulté spéciale, résultant du fait que seulement 55 % de ce chiffre serait transférable. Cela revenait donc pratiquement à contingenter les importations étrangères en Allemagne à environ 27 % de leur valeur en octobre 1930 ; puisque les exportateurs se souciaient peu d'être réglés en crédits gelés en Allemagne et par conséquent se voyaient obligés de limiter leurs opérations à un montant correspondant au chiffre transférable. Evidemment compte tenu de la baisse des cours intervenue depuis 1930, cette réduction n'était pas aussi effective qu'elle en avait l'air, et certainement s'il n'y avait eu que ce seul facteur, il n'aurait pas été suffisant pour justifier la forte diminution du volume du commerce extérieur allemand. Il n'en est pas moins vrai qu'il s'agit quand même d'une manifestation aussi bien de l'esprit de défense monétaire, que de limitation des importations, « Drosselung der Einfuhr » suivant l'expression courante allemande. En mai 1932, le montant transférable fut fixé à 50 % du montant du maximum des paiements autorisés, qui restaient limités à la moitié des importations d'octobre 1930. Par conséquent à cette date les importations ne peuvent pratiquement

s'effectuer en Allemagne qu'à la cadence du quart de la valeur d'octobre 1930. Cette proportion par la suite ne variera plus.

Les modalités d'application en furent cependant rendues plus rigoureuses par un nouveau décret-loi, rendu le 23 juin 1932 et mis en application le 1^{er} juillet. Aux termes de cette ordonnance (dont toute la section III est consacrée aux transactions commerciales) l'autorisation d'exporter des devises n'est plus valable pour des importations de certains produits. C'est, à l'aide de la restriction des devises, la prohibition pure et simple de certains articles, ce qui accentue le caractère de protectionnisme de la politique monétaire. C'est ainsi qu'aucune devise n'est plus délivrée pour l'importation de froment, de seigle, d'orge et de maïs. C'est une des parties du programme de défense des intérêts agricoles, qui pèsera d'un poids si lourd par la suite sur le développement de la politique économique allemande. Par contre l'ordonnance spécifie que les offices de devises devront délivrer sans aucune restriction les devises nécessaires pour l'importation des marchandises qui présentent un intérêt vital pour l'économie allemande. C'est donc dans ce cadre un régime d'imprécision, qui autorise tous les arbitraires, et permet toutes les discriminations tout en ayant l'air de sauvegarder de façon absolue le principe de la nation la plus favorisée. Pour toutes les autres marchandises, les offices de devises doivent se conformer aux instructions reçues de Berlin, c'est-à-dire au pourcentage fixé par mois.

Il n'y avait en tout cas pas à songer à établir avec l'Allemagne ce qu'il avait été possible de conclure avec les autres états défaillants d'Europe, à savoir un accord

de clearing. Non seulement d'abord le volume des transactions commerciales avec l'Allemagne s'opposait lui-même à un fractionnement aussi étanche que représente un accord bilatéral, mais le principe lui-même était en contradiction avec les buts que poursuivait l'Allemagne par sa politique économique. Des accords de clearing l'auraient empêchée de profiter de l'excédent de sa balance commerciale pour acquérir les devises nécessaires à la fois au soutien de la monnaie, et aux règlements financiers obligatoires. (1)

L'Allemagne n'avait donc aucun avantage à ce genre de traités, et ne voulut jamais entrer en négociations à ce sujet, tout au moins pour des accords généraux de compensation. Car dès que la situation de la monnaie commença à s'améliorer (et qu'en même temps les tendances vers l'autarkie commençaient à s'estomper) l'Allemagne ne refusa pas d'entrer en négociations avec les pays étrangers en vue d'apporter des adoucissements à son régime de délivrance des devises.

Pour les pays qui utilisaient eux-mêmes des procédés de restriction de change, et où par conséquent des créances allemandes étaient elles aussi gelées, l'Allemagne avait conclu, à titre de défense de sa propre exportation, des accords de clearing.

C'est ainsi que le premier en date fut un accord de compensation germano-hongrois : les importations hon-

(1) En mars 1933, la Tchécoslovaquie établit par voie unilatérale un blocage des paiements à effectuer en Allemagne, en vue précisément de niveler sa balance commerciale avec l'Allemagne, qui était créditrice en faveur de celle-ci. L'Allemagne riposta par une mesure analogue. Ce fut le point de départ d'une guerre des devises.

groises en Allemagne sont réglées à un compte spécial ouvert auprès de la Reichsbank, et destinée à permettre la mobilisation des avoirs allemands bloqués en Hongrie. Cette disposition est du reste insérée dans l'ordonnance du 23 juin 1932 sur le régime des devises, qui, stipulant qu'aucun transfert ne sera autorisé en monnaie étrangère pour les paiements d'importations de provenance hongroise, reprend les termes de l'ordonnance du 18 avril 1932 établissant ce trafic de compensation germano-hongrois. De même furent conclus par la suite certains accords entre la Reichsbank et les banques d'émissions de pays balkaniques ou danubiens, comme la Yougoslavie par exemple.

Mais nous l'avons vu, ce système n'était, du point de vue allemand, plus acceptable dès qu'il s'agissait de pays pouvant fournir l'Allemagne en devises étrangères. D'autre part, avec ces pays, il ne serait plus agi de défense allemande, mais au contraire de défense contre l'Allemagne. Il y aurait eu une situation particulièrement humiliante qu'un pays comme l'Allemagne ne pouvait accepter.

Par contre elle fut amenée à conclure avec presque tous les autres pays européens des accords spéciaux, destinés à atténuer l'effet protectionniste, ou d'entrave au commerce extérieur, qu'avait le système de restrictions des devises, et à ne laisser subsister que son caractère de défense monétaire, c'est-à-dire à conclure des accords qui, tout en maintenant le principe des limitations des quantités de devises transférables aux pourcentages fixés, permettent tout de même aux pays étrangers d'accroître leurs exportations en Allemagne. Dès juin 1932 un premier essai d'accord de ce genre avait été

tenté avec l'Italie : toute la fraction des importations italiennes en Allemagne qui excédait le montant de devises dont le transfert était autorisé, devait être versée à un compte spécial, qui servait à financer des exportations allemandes vers l'Italie. Les importations italiennes devenaient donc libres dans une certaine mesure, puisqu'une partie était payable en espèces, et le reste en marchandises allemandes. C'était un amalgame du principe de la compensation et du principe de la liberté commerciale. Mais l'Allemagne dénonça très rapidement cet accord, qu'elle considéra comme dangereux pour la stabilité du mark, car sous l'effet de ce régime les importations italiennes ne tardèrent pas à s'accroître. Par la suite la tension qui s'établit dans les rapports commerciaux entre l'Allemagne et l'Italie, et qui alla jusqu'au blocage complet des créances allemandes en Italie, à la suite de la menace de contingentement des produits agricoles, obligea l'Allemagne à conclure un nouvel arrangement. Celui-ci fut conclu le 17 septembre, sur les mêmes principes, mais en ajoutant la règle que les Allemands appelaient la « clause suédoise » (Schweden klausel) parce qu'elle figurait déjà dans un accord analogue germano-suédois, à savoir que le rapport existant entre exportations allemandes en Italie et exportations italiennes en Allemagne ne serait pas modifié de façon appréciable.

Ce principe va guider toute la politique monétaire allemande des transactions commerciales. L'Allemagne tendra à partir de ce moment à dire aux autres pays que pourvu que le sens de la balance commerciale allemande ne soit pas modifié, ils peuvent développer leurs exportations vers l'Allemagne. Elle sera ainsi à l'abri du

reproche de protectionnisme indirect ; son système de défense monétaire tendra à reprendre son caractère purement monétaire.

Des accords semblables furent alors signés avec les Pays-Bas, avec le Danemark, la Belgique, la Suisse et la France. Ce dernier accord, signé le 24 décembre 1932, et mis en vigueur le 4 janvier, prévoit une disposition particulière, qui le rend intéressant pour l'exportation française ; c'est la disposition qui exclut les prestations en nature du calcul de la balance commerciale franco-allemande. L'accord ne doit pas « modifier de manière considérable le rapport entre exportations françaises vers l'Allemagne et exportations allemandes vers la France, existant en 1931, *déduction faite des exportations allemandes effectuées au titre des prestations en nature* ». Or, prestations comprises, en 1931, les échanges franco-allemands s'étaient soldés par un déficit de plus de trois milliards de francs. Comme d'autre part le montant transférable n'était que de la moitié du chiffre des importations de 1931, la France aurait, par l'acceptation pure et simple de la clause suédoise, consolidé une situation très peu avantageuse pour elle. Au contraire, l'exclusion des prestations en nature du calcul des chiffres, venait par un jeu d'écriture, permettre en fait un développement des exportations françaises vers l'Allemagne.

En 1931, les prestations en nature avaient représenté un montant de 265 millions de Rm (1) soit 1.600 millions de francs environ. Or les exportations allemandes

(1) Voir « les échanges franco-allemands », par L. Coquet et P. Jeramec, édité par l'Union F^s des Industries Exportatrices.

en France s'étaient élevées en 1931 à 6132 millions de francs.

Ce n'était donc plus un rapport de 45 % environ que nous nous engagions à consolider, mais d'environ 60 %. Nous allions donc pouvoir augmenter d'un certain pourcentage nos exportations vers l'Allemagne, dont une partie serait payée en espèces (suivant les dispositions habituelles) et le solde en marchandises compensables. Les maisons allemandes disposant d'une autorisation générale de devises, c'est-à-dire anciennement transférable de leurs dettes, s'acquitter du reste de leur importateurs, pourront, après avoir épuisé le montant dette en en versant la contre-valeur en reichsmarks à un compte spécial ouvert par la Reichsbank au nom d'un office franco-allemand des paiements commerciaux. Ces sommes seront utilisées à des paiements de marchandises à l'intérieur de l'Allemagne.

En revanche, les importateurs français de certaines marchandises allemandes (comme les fourrures, les fers, les tôles) devaient verser le montant de leurs achats à l'office franco-allemand des paiements, créé auprès de la Chambre de Commerce de Paris. Il s'effectuait alors une compensation entre ces sommes, et celles versées en Allemagne pour le compte de cet office. C'était donc un clearing partiel, limité à quelques marchandises et pour une fraction des créances. Ces dispositions furent du reste rapidement simplifiées à la suite d'un accord spécial avec les banques, pour la cession quotidienne de marks disponibles.

Une réglementation analogue à celle que nous venons d'étudier en Allemagne était également mise en vigueur dans quelques autres pays, que leur situation

économique n'avait cependant pas poussés jusqu'au gel complet des créances. C'est ainsi qu'en Bulgarie, tout le commerce des devises était centralisé à la banque nationale, et toute importation de marchandises devait faire l'objet d'une autorisation délivrée par cette Banque. Ces autorisations n'étaient accordées que dans la limite de 50 % de la valeur des importations en 1931. Par contre, nous retrouvons ici aussi ce même arbitraire qui va consister à décréter certaines marchandises comme étant de luxe et inutiles. La Banque ne délivre aucune devise pour l'importation des fleurs, de la bijouterie, de la parfumerie, des fourrures, des soieries. On voit que par l'ampleur de la liste des produits « inutiles », et par la qualité de ces produits, le système de contrôle des devises aboutit à la prohibition presque complète de toute importation étrangère.

En Tchécoslovaquie, le principe était inverse. Le gouvernement décrète une liste de marchandises qui ne pourront être importées qu'avec une autorisation préalable d'exportation des devises. En principe donc les importations restaient libres ; leur assujettissement au contrôle des devises devait former les exceptions. Par la suite ces exceptions devinrent si nombreuses qu'elles finirent par englober presque toutes les positions du tarif douanier tchécoslovaque. C'est qu'en dehors de l'argument de défense monétaire, ou même de l'argument de protectionnisme indirect, il y avait une autre raison qui militait aux yeux du gouvernement tchécoslovaque en faveur de cette politique : c'était la possibilité d'instaurer, grâce à ce système de contrôle des devises, un contrôle du commerce extérieur, et une direction de l'économie. Le gouvernement pouvait ainsi suivre cette

même politique que nous avons vu suivre au Danemark par exemple, et qui consiste à orienter le courant du commerce extérieur vers les pays voulus par le Gouvernement. C'est ainsi qu'un conflit économique entre l'Allemagne et la Tchécoslovaquie permettait d'orienter vers la France, grâce à une délivrance adéquate de licences d'importations, un courant d'achat qui eût été normalement effectué en Allemagne.

Evidemment dans un tel système, il n'est plus possible de parler de clause de la nation la plus favorisée. On pourrait à la rigueur la trouver encore dans le système allemand du contrôle des devises, car les mêmes restrictions sont appliquées à tout le monde. C'est l'analogie du système français de contingentement, un même pourcentage étant appliqué à tout le monde. Et les accords particuliers conclus par l'Allemagne au sujet de la délivrance des devises, peuvent ne pas être considérés comme des violations au principe de la nation la plus favorisée, puisque rapidement des accords analogues ont été conclus avec presque tous les états intéressés. Mais quand le mode de délivrance des devises, et leur taux de restrictions est variable suivant les pays, cette clause est nettement violée. Il faut du reste considérer qu'en cette matière on est hors du jeu d'application normale de la clause. Nous nous étions déjà posé la question, dans un chapitre précédent, de savoir si la clause devait s'appliquer en matière de contingentement, et nous étions amenés à conclure que dès l'instant qu'on adoptait délibérément un système de politique commerciale exorbitant du droit commun, il devenait logique de ne plus s'en tenir aux règles faites pour le cadre régulier du commerce international. A

plus forte raison peut-on considérer qu'en matière de restrictions de devises, la clause n'allait pas pouvoir jouer, car au fond une politique monétaire est réglée par des conditions de faits, beaucoup plus que par le respect des règles de droits. Le taux plus ou moins restrictif de délivrance des devises se réglera par l'état de la balance des comptes entre deux pays, ou par la possibilité de rapatriement des créances qu'offre chaque pays. Cela devenait si logique qu'on fit prévaloir cette conception, et que dans les nouveaux accords qui allaient être conclus, on insère une disposition excluant expressément du jeu de la clause de la nation la plus favorisée, les accords bilatéraux de devises qui seraient conclus par une des parties contractantes avec un état tiers.

Du reste, dès l'instant que la politique de contrôle des importations, soit par les contingentements, soit par les restrictions de devises tendait à subsister un régime d'économie dirigée au régime d'économie libérale, il devenait nécessaire pour la possibilité de cette économie dirigée, de sortir des dispositions qui avaient surtout pour but d'assurer le plein épanouissement du libéralisme économique. Nous devons du reste faire remarquer que le contingentement des importations (appliqué suivant l'exemple français) ne cherchait qu'à réduire le volume des importations, sans les diriger, tandis que le système des restrictions de devises pouvait se concevoir, sur un plan théorique, sans restriction au volume du commerce, en raison de la chute des prix. Il y a donc là une différence de nature essentielle entre les deux systèmes, qui justifie elle-même une différence d'application dans les méthodes et qui permet logiquement de

concevoir une application de la clause de la nation la plus favorisée en matière de contingentement des importations, et son exclusion en matière de restrictions de devises. Nous tombons alors dans un déséquilibre total entre les divers éléments du commerce international, caractérisé par le manque d'homogénéité dans les principes directeurs. C'est ce « désarroi des hommes et des choses », pour reprendre une expression célèbre, qui est un des éléments principaux du drame que traverse le commerce mondial actuellement. A ce désarroi, il ne peut être mis fin que par une action internationale, dans le cadre de l'économie universellement et unanimement dirigée, et dirigée vers un but précis, qui est une harmonieuse et équitable répartition des produits et des éléments de production des biens.

CONCLUSION

Nous devons essayer maintenant de dégager les conclusions qui découlent de l'étude des différentes mesures de protectionnisme propres à chaque pays d'Europe. Une grande constatation générale s'impose, avant toute analyse même des effets individuels : le montant global du commerce extérieur s'est en poids et en valeur amenuisé dans des conditions considérables, et cela pour tous les pays quels qu'ils soient. La solidarité économique internationale s'est révélée une fois de plus, mais dans le sens où on aurait le moins désiré la voir : la réduction des transactions avec certains pays entraîna la paralysie pour d'autres pays. Par une sorte de sadisme économique, chaque manifestation du protectionnisme d'un pays a été imitée largement, de sorte qu'on put espérer guérir les maux résultant de la restriction des échanges par de nouvelles restrictions imposées aux quelques transactions encore existantes. On crut qu'une certaine homoeopathie pourrait venir infuser une santé nouvelle à un corps économique malade, et que les semblables devant être guéris par les semblables, les contingentements allaient guérir le monde des contingentements, le protectionnisme guérirait le protectionnisme.

Certes il serait imprudent d'affirmer que la crise des échanges est due uniquement aux mesures de restrictions. La crise générale économique n'a pas qu'une

cause commerciale, et la réduction générale des pouvoirs d'achats agit dans le sens d'un protectionnisme naturel le plus prohibitif. La baisse des prix et la sous-consommation ont une part prépondérante dans l'arrêt ou l'amenuisement des relations commerciales.

Mais ce qu'il est permis d'affirmer, c'est que cette crise envisagée non plus sous l'angle national, mais sous l'angle international, a été amplifiée et prolongée par le développement de l'arsenal protectionniste avec toutes les antinomies, tous les paradoxes et toutes les contradictions qu'il contenait.

La solidarité économique internationale n'est pas un vain mot. L'économie se rit des distinctions arbitraires que représentent les distinctions nationales et politiques. A la rigueur se laisserait-il enfermer dans des régions économiques naturelles mais qui nécessairement auraient un cadre beaucoup plus vaste que les barrières politiques qui veulent devenir également des barrières économiques. Que d'immenses territoires comme la Russie ou les Etats Unis envisagent de constituer une autarkie, une économie fermée, on peut le concevoir de leur point de vue interne, mais le reste du monde en ressentira les effets néfastes pour lui, s'il ne se groupe pas également en une vaste région économique. Les conditions de la technique de production actuelle obligent du reste à envisager un autre cadre de débouchés que le marché national. La production de masse suppose évidemment une consommation de masse, que les limites politiques ne permettent de trouver qu'au dehors, et un Bat'a par exemple serait un non-sens dans un marché limité au seul cadre de la Tchécoslovaquie. De même l'échec d'un Ford est-il inévitable quand 11 millions environ de con-

sommateurs virtuels sont dénués de pouvoir d'achat du fait du chômage.

Il est donc certain qu'une des premières conclusions que la crise du commerce international nous permet de dégager, est que cette crise du commerce est en même temps une crise des nationalités, et surtout des nationalismes.

Devant des phénomènes de caractère aussi universel que ceux que présentait la dépression économique, on a eu recours à un système de défense purement national. Et c'est ici qu'apparaît une des premières contradictions du monde économique moderne. Peut-on dire que le bien-être économique général est la somme arithmétique du bien-être économique des différents états ? Chaque mesure nationale de protection a été présentée comme une mesure permettant à une économie particulière de résister et même s'améliorer. Logiquement on aurait pu s'attendre à une amélioration générale de la situation économique. Or on est encore loin, et le nombre des chômeurs ne cesse de s'accroître dans le monde.

C'est donc que ce système national de défense présente des lacunes considérables, et envisagé du point de vue général, contribue au maintien d'une situation économique mauvaise.

Ces considérations ne manquent pas d'être mises en évidence lors des réunions économiques internationales. Cependant aucune action concrète ne sort des délibérations des assises de Genève ou d'ailleurs. Chaque état considère comme un de ses droits souverains d'adopter la politique douanière qu'il veut, et nous avons vu que le grand reproche qu'on adressait à la politique contractuelle française était d'avoir consolidé des droits de

douane, et ainsi aliéné « au profit de l'étranger » la souveraineté douanière française.

Cependant la liberté cesse quand elle empiète sur celle d'autrui. De même la liberté douanière d'un pays doit-elle cesser quand elle devient nuisible à autrui. L'échec des conférences internationales comme celle de 1927, de la tentative d'une action économique concertée était inévitable dès lors que cette souveraineté des pays n'était pas officiellement limitée par un super-état économique, la S. D. N. par exemple. Si une conception internationale de l'économie ne prévaut pas, il sera vain et illusoire de penser à une organisation de cette économie. Si les limites des marchés économiques tendent à se confondre avec les limites politiques, alors il faut en revenir également au stade de l'économie domestique, ou du petit artisanat. Le phénomène social de la division du travail ne consiste cependant pas uniquement à découvrir qu'il y a 18 mouvements différents dans la fabrication d'une épingle, il consiste également à découvrir que certains pays sont mieux habilités que d'autres à certaines productions et par conséquent que la division du travail est aussi une division internationale de la production. Antiéconomique et antisociale au possible est la conception de vouloir tout produire sur son propre sol, et considérer les pays étrangers comme des clients, mais non comme des fournisseurs.

C'est donc cet aspect strictement national de la politique économique qui caractérise la période que nous vivons. Il en résulte un manque de coordination dans l'ensemble des moyens particuliers qui ont été mis en œuvre pour combattre la crise. Il en résulte que certains phénomènes qui eux-mêmes portaient peut-être quelques

germes d'amélioration possible, ont été neutralisés par la réaction similaire qu'ils ont suscitée à l'étranger. Il en résulte qu'au lieu de se venir mutuellement en aide, toutes les différentes actions économiques se sont trouvées en opposition, et ont consisté en autant d'entraves mutuelles mises au fonctionnement des remèdes préconisés. Il en résulte un déséquilibre permanent entre les différents éléments de la production internationale, qui est lui-même générateur d'un état économique troublé, indépendamment des autres facteurs qui peuvent intervenir.

Quant aux résultats obtenus du point de vue national même par cette politique protectionniste, nous devons constater qu'ils présentent surtout un caractère négatif, en ce sens qu'on n'a pas *obtenu* quelque chose, on a peut-être *empêché* certaines conséquences. De cette constatation découle déjà la caractéristique générale d'un tel système protecteur : il n'est pas constructif, il empêche tout au plus une destruction. Et ici on voit comment il est difficile d'apprécier justement quels ont pu être les mérites ultérieurs du contingentement. On est réduit à une supposition : que serait-il arrivé sans la mise en œuvre de ce système ? On objectera que le déficit de la balance commerciale a été réduit. Soit, mais cette réduction en chiffre absolu du déficit s'est accompagnée d'une réduction considérable du volume des échanges, et les exportations ont diminué parallèlement à la baisse des importations. Pour la France par exemple le déficit de la balance commerciale avait été d'environ 12 milliards en 1931, et n'était plus que de 10 milliards pour 1932. (1) Mais les exportations représentaient plus de

(1) Les premiers chiffres connus pour le début de 1933, indiquent du reste un déficit proportionnellement beaucoup plus considérable, bien que le système de contingentement soit resté tout aussi rigoureux.

72 % des importations en 1931, elles ne représentaient plus que 67 % en 1932 (1). Ce n'était donc un résultat que tout à fait illusoire. C'est celui que ne manquent cependant pas d'invoquer ceux qui ont été parmi les plus ardens promoteurs du système (2). De même dans le domaine du chômage en est-on réduit à se dire que si on n'avait pas eu recours à un protectionnisme aussi intensifié, nous aurions souffert d'un chômage beaucoup plus intense. De diminution effective du chômage, par contre, on n'en constate pas. Par contre ce que l'on constate de positif, c'est ainsi que nous l'avons vu, un maintien du prix de la vie à un niveau très élevé, et une source appréciable de profit pour de nombreux intermédiaires, à tel point que pour éviter des bénéfices trop scandaleux exceptionnels les Gouvernements ont envisagé de prélever sur les détenteurs de licences d'importation un impôt spécial destiné à faire profiter le Trésor Public d'une partie au moins de ces bénéfices anormaux. (3)

Le même reproche de particularisme et de nationalisme exagéré peut-être adressé aux différentes mesures de réglementation des changes, telles que nous les avons étudiées. Du point de vue financier une action moné-

(1)	1931	1932
Importations	42.205.830	29.825.844
Exportations	30.435.794	19.693.236

(2) R. P. Duchemin — La crise mondiale et la politique douanière et contractuelle de la France in *Revue Politique et Parlementaire*, janvier 1933.

(3) Cet article 56 de la loi de finances du 28 février 1933 ainsi conçu : « Les importateurs de produits contingentés, bénéficiaires, soit d'une autorisation d'importation, soit d'un certificat de contingentement, pourront être astreints au paiement d'une taxe dont les modalités de perception et le montant seront fixés par décret contre-signés par les Ministres intéressés. »

taire internationale aurait pu être beaucoup plus efficace pour venir en aide à des monnaies malades. Dans la mesure où la crise des monnaies pouvait être imputée à une crise de répartition de l'or, et à un fonctionnement défectueux du jeu de l'étalon or, une action concertée en vue d'une plus harmonieuse répartition du métal précieux aurait pu être tentée. Mais ici également il aurait fallu que préexistât une limitation de la souveraineté financière des états et qu'une banque centrale européenne put réglementer les conditions d'émissions et de crédits des différents états. En tout cas le contrôle nécessaire des transactions financières aurait pu se concevoir sans se doubler d'entraves à la circulation des marchandises, mais pour cela il aurait fallu que les pays débiteurs puissent normalement s'acquitter de leurs dettes en marchandises, sans se heurter à un protectionnisme outrancier.

Est-ce à dire par contre qu'il eut mieux valu s'en tenir à une politique classique de libre échange ? Dans la mesure où libre échange signifie également libéralisme économique, nous ne le croyons pas.

Dans tous les tâtonnements de l'économie actuelle qui cherche sa voie à travers un forêt de contradictions se retrouve cependant un fil conducteur : c'est précisément la condamnation de cette économie libérale, qui croit aux vertus de la libre concurrence, et de l'adaptation spontanée.

Nous voyons précisément que tous les efforts de la politique protectionniste ont tendu à la représenter comme un essai d'économie dirigée. Nous sommes passés ainsi de la notion de protectionnisme à la notion de direction de l'économie. Une confrontation des divers aspects

du contingentement dans les différents pays nous a montré que presque même chronologiquement pourrait-on dire, on est passé du contingentement-protection, au contingent-représailles et ensuite au contingent-monnaie d'échange pour diriger les courants commerciaux. De même en matière de contrôle des devises.

C'est qu'en réalité, comme le remarquait bien même M. Gignoux : « la crise du commerce international ne peut se résoudre sans qu'ait été réformé le régime actuel de production » (1). La liberté de l'industrie, l'absence de plan économique joints à un nationalisme dévastateur et le manque d'un contrôle sur les crédits ouverts par les banques aux industries ont abouti à instaurer un chaos économique qu'on a appelé surproduction, et c'est ainsi qu'on a pu normalement être amené à envisager de substituer « l'ordre au désordre ». Mais par un de ces paradoxes qui n'ont été que trop fréquents dans ces temps-ci, c'est à la répartition des biens qu'on s'est attaqué, en les frappant dans leur circulation, au lieu d'organiser la production. La vieille formule du « laissez faire, laisser passer » a bien été dissociée, mais à rebours de ce qu'aurait exigé une équitable direction de l'économie. Si on a continué à laisser faire, on a par contre empêché de passer ! Or le caractère même de notre vie économique, au stade où elle est arrivée, est précisément de ne pas consommer les produits à l'endroit même où ils sont fabriqués. L'Etat est ainsi intervenu juste dans le facteur intermédiaire du cycle économique. Il a négligé de chercher à contrôler l'élément production, et l'élément final consommation, pour réglementer l'élément circulation.

(1) C. J. Gignoux, *op. cit.*, p. 190.

Il prit ainsi le cadre extérieur du régime de monopole du commerce extérieur (il négocie des accords de contingents, en établissant un échange de tant de moutons contre tant de tonnes de charbon par exemple, en laissant ensuite le soin aux industriels de procéder à la réalisation de ce contrat), sans en avoir les avantages, et sans que l'économie générale en profite. Et quand il intervient dans la production, c'est pour protéger le développement d'une nouvelle industrie nationale au moyen du droit de douane. L'économie libérale pourtant sent elle-même les dangers d'un régime de libre concurrence et cherche à se concentrer pour éliminer les effets de la concurrence, c'est le cartel privé, sans contrôle et sans garantie aussi bien pour l'ouvrier que pour le consommateur.

Or ce phénomène d'entente industrielle va être utilisé pour provoquer cette politique protectionniste, et pour réaliser cette entente économique disciplinant et dirigeant la production .

Nous pensons nous aussi que c'est dans l'entente industrielle internationale que se trouve la clef qui permettra de sortir de l'impasse dans laquelle le monde s'est actuellement engagé (1). Le gouvernement français en avait aperçu la voie quand au comité d'études pour l'Union douanière européenne, son représentant déclarait en 1931 :

(1) Bien entendu, ces ententes industrielles devront avoir pour corollaire, ainsi que nous le retrouvons plus haut, un contrôle des crédits bancaires. Il est clair que la liberté, qui serait laissée à une banque de financer des entreprises économiquement non désirables, pourrait arriver à ruiner tout l'effet attendu d'un plan économique. Cela amène à poser la question de la nationalisation, ou de l'internationalisation des banques sous une direction étatiste, problème que nous ne pourrions qu'esquisser ici, sans lui donner les développements qu'il nécessiterait.

« Pour atténuer la crise de surproduction et ses conséquences, le gouvernement français, constatant l'insuffisance des résultats obtenus dans la recherche directe d'un abaissement simultané des tarifs, préconise de reprendre et développer la méthode des ententes privées internationales. Cette méthode contribuerait à organiser le marché européen, et permettrait de réduire les barrières douanières ».

Seulement était-ce véritablement établir des ententes capables de discipliner le marché européen, que de réaliser les accords de contingentement que le gouvernement a fait conclure par ses industriels ? Est-ce véritablement une organisation de l'économie que de laisser purement et simplement des producteurs discuter d'un chiffre de marchandises qui sera importé au cours d'une année donnée ? L'économie n'est pas qu'une simple chrématistique ; ce n'est pas une matière que l'on traite uniquement d'après les chiffres du passé ; c'est une science de l'homme, et étant directement en contact avec l'homme, elle vit du dynamisme que celui-ci lui implique. Elle baigne dans l'humain. Elle même doit être « humaine, trop humaine », et par conséquent présente ce complexe infini qu'ont les choses de l'homme. Elle peut donc aussi peu se laisser figer sur des données anciennes, que négliger certains éléments primordiaux, comme les besoins humains. Science sociale, l'économie doit être dirigée dans un sens social. Or qu'impliquent actuellement les conditions mêmes de la production ? La transformation du facteur humain en facteur mécanique, la machine exerçant le rôle suprême qui autrefois revenait à l'homme. La sauvegarde des intérêts humains allait donc imposer la substitution au régime du laissez faire, du régime du contrôle social. (1) Or dans tous les

(1) Cf. Teilhac. — Les Fondements nouveaux de l'économie, Rivière, 1932.

essais d'entente internationale manque précisément ce contrôle social qui aurait permis d'être fructueux. Sans ce contrôle, nous assistons uniquement à la main mise de quelques groupements représentants des intérêts particuliers sur l'ensemble de la vie économique, qui lui impliqueront donc une direction conforme à leurs intérêts privés, au détriment de l'intérêt général de la collectivité humaine. C'est l'inconvénient des cartels, qui a maintes fois été mis en lumière. L'avantage que présentent des cartels pour les producteurs risque de se transformer en inconvénients pour les travailleurs et les consommateurs (1). Le devoir des pouvoirs publics est alors d'intervenir pour maintenir un juste équilibre entre ces différents intérêts en présence. Mais si cette intervention se trouve encore possible dans le cas de cartels nationaux, quels pouvoirs publics interviendront dans l'entente internationale ? La publicité des ententes et de leurs clauses et l'existence d'un tribunal international des cartels que préconise M. William Oualid serait un moyen de garantie, mais il présuppose la limitation des souverainetés. Le contrôle direct par les intéressés présente assez d'éléments d'efficacité, et la participation des ouvriers à la constitution des ententes internationales serait une garantie que la rationalisation résultant de ces ententes ne se traduira pas par un accroissement du chômage. Mais la création d'une telle entente doit être continuée par un contrôle des prix, qui doit assurer la garantie des intérêts des consommateurs. Dès l'instant que les industries viennent solliciter des pouvoirs publics une intervention, sous forme de droits pro-

(1) Cf. Oualid — Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales, S. D. N., Genève 1926.

tecteurs, ou de contingentements, elles doivent admettre que ces pouvoirs publics doivent vérifier l'emploi de la protection qui est concédée, et c'est ainsi que se justifie la demande d'enquête formulée et obtenue par la Commission des douanes de la Chambre des Députés en France.

Dans d'autres pays, la protection à accorder à certaines industries est concédée par une Commission mixte où s'affrontent tous les intérêts.

Comment d'autre part, peut-on espérer organiser la production et les échanges, si en même temps, il n'est pas remédié au chômage actuel ? Les ententes industrielles visent à adapter la production de la consommation. Mais c'est précisément dans cette recherche d'adaptation que va résulter tout le danger de ces ententes. Elles adapteront la production aux besoins d'une consommation actuellement réduite par la crise sociale du chômage. Dans la forme actuelle de production ne sont considérés comme consommateurs que ceux qui peuvent eux-mêmes donner une contre-prestation. Cette prestation naturelle serait le travail qui ne trouve plus de preneur. C'est un cercle infernal. Or, le développement de la consommation s'impose au lieu de la réduction de la production ; sans cela on aboutira à une excessive réduction de production, génératrice elle-même de chômage, en même temps que les prix se maintiendront très haut, d'où nouvelle sous-consommation.

On voit donc dans quel ordre d'idées devraient s'effectuer les ententes internationales. Au sein de ces cartels, groupement ouvriers doivent s'affronter avec les groupements patronaux, non pas pour réaliser une impossible formule de collaboration de classes, qui ne se

comprendrait que par l'abandon par une des classes de ses intérêts, mais pour réaliser une lutte de classes, par le heurt des intérêts divergents et l'affirmation de leurs défenses réciproques.

De ce heurt des intérêts antagonistes naîtra la solution idéale. Ce sera alors pour le Super-Etat économique la possibilité d'établir en toute connaissance de causes des délimitations de zones de production, et des contingents de production, fixés non plus d'après des données statiques, mais d'après des données dynamiques, c'est-à-dire non plus figés dans une forme s'adaptant tant bien que mal à ce que nous appellerons la consommation effective actuelle, mais de nature essentiellement variable, calculée d'après les besoins d'une consommation effective variable, et tenant compte des besoins de la consommation que nous appellerons « virtuelle ». La tâche de l'organisme de contrôle sera précisément de maintenir le plus haut possible cette consommation effective, et de stimuler la consommation virtuelle, en fournissant d'un pouvoir d'achat la masse actuellement en chômage.

Mais c'est alors qu'on se trouvera en pleine économie socialement dirigée vers des fins harmonieuses. A ce moment il sera possible de parler de nouveau de libre-échange. Au sein de telles ententes, les droits de douane n'auront plus aucune raison d'être.

On se posait déjà la question de savoir si dans la forme que présentaient actuellement les cartels, ceux-ci ne devaient pas permettre la suppression des droits

de douane (1). Les avis pouvaient être partagés, et si M. Lammers dans un rapport au Conseil de la S. D. N. concluait, en tant que représentant des industriels à leur maintien, le Professeur Mac Gregor n'hésitait pas à préconiser leur suppression progressive. A plus forte raison pourra-t-on adopter sa thèse dans le cadre d'ententes internationales conçues dans un véritable sens d'organisation économique. Le protectionnisme n'apparaît ainsi que comme un pis aller, comme une doctrine de sauvegarde d'une économie anarchique. Les ententes industrielles, ou agricoles bien que leur constitution soit infiniment plus complexes, arriveront à le remplacer, et c'est ainsi qu'on en sera arrivé à cette formule économique « A travers le protectionnisme, vers l'économie contrôlée ».

(1) Cf. Lammers, rapport général sur les aspects économiques des ententes industrielles internationales, S. D. N., octobre 1931 — Mac Gregor, Les cartels internationaux, Genève S. D. N., 1926

Vu : *Le Président*,
William OUALID.

Vu : *Le Doyen*
H. BERTHELEMY

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'académie de Paris,
CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES DIVERS.

ALLIX. — *Traité de Douanes et législation douanière*, 1932. (Les droits de douane).

CAMPION Gabriel. — *Exportation française et défense monétaire à l'étranger*.

DUCHEMIN R. P. — La crise mondiale et la politique douanière et contractuelle de la France. *Revue politique et parlementaire*, janvier 1933.

ELBEL Paul. — Le projet de trêve douanière et la Convention de Genève (C. A. E. D. 1930).

FOUGERE Etienne. — La situation de l'exportation française. *Information financière*, 22 jun 1932.

GIGNOUX. — *L'après-guerre et la politique commerciale de la France*.

MASPETIOL Roland. — La politique des contingents douaniers. (*Information financière*.)

NAUDIN Jean. — *Les accords commerciaux de la France*. Sirey 1931.

NOGARO & MOYE. — *Le régime douanier de la France*, Sirey 1931.

PROIX Jean. — *Le Congrès du commerce des produits contingentés*, C. A. E. D. 1932.

La politique douanière des contingentements. *Europe Nouvelle*, 20/2/32.

ROLLIN Louis. — Comment orienter notre politique douanière ? *Information financière*, 27 novembre 1932.

TEILHAC Ernest. — *Les fondements nouveaux de l'Economie*, Rivière 1932.

TRUCHY. — La guerre douanière et le dessaisissement du Parlement (*Le Capital*, 5 avril 1932).

WEILLER Jean. — Principes et répercussions du contingentement des importations. *Revue économique internationale*, Bruxelles, juin 1932.

Le contingentement et la politique commerciale, *Revue des Etudes coopératives*, octobre 1932.

L'influence du change sur le commerce extérieur, Rivière 1929.

A. BOISSARD. — *Rapport au Conseil National Economique : La politique douanière de la France et les contingentements*. Nov. 1932.

II — PUBLICATIONS de la S. D. N.



a) Commerce mondial.

Memorandum sur les conditions actuelles du commerce international.

Aperçu général du Commercial mondial en 1931 et 1932.

Rapport au Comité économique sur

la 37^e session,

la 38^e session, juin 1932.

Rapport à la Commission d'étude pour l'U. D. E.,
24 septembre 1932.

Rapport à la deuxième Commission du Comité économique, septembre 1930.

Memorandum du Gouvernement français sur les moyens de remédier à la crise actuelle, 25 juin 1931.

Commission préparatoire des experts à la Conférence Monétaire et Economique, 28 octobre 1932. Rapport final de la délégation de l'or du Comité financiers de la S. D. N., juin 1932.

b) Ententes internationales :

Rapport général sur les aspects économiques des ententes industrielles internationales par Benni, Lammers, Marlis et Aloys Meyer, Genève octobre 1931.

Documents préparatoires à la Conférence économique de 1927.

OUALID William. — *Les ententes industrielles internationales et leurs conséquences sociales* (défense des travailleurs et des consommateurs) — Genève 1926.

MAC GRÉGOR. — *Les cartels internationaux* — Genève 1926.

DU ROUSIER. — *Les cartels, les trusts et leur évolution*, — Genève 1926.

III. — COMPENSATIONS :

Le Commerce international basé sur le troc organisé, Genève, *Journal des Nations*, 17 novembre 1932.

MILHAUD Edgard — Une trêve de l'or pour le rétablissement des échanges internationaux. *Information financière*, 16/11/32.

Pour le rétablissement des échanges, *Journal des Nations*, 6/7/32.

Plan d'organisation internationale du système des compensations — Genève 1933.

PERSPICIO. — Des différents systèmes de troc. — *Action Française*, 25 novembre 1932.

DALBOUZE P. E. — La compensation des créances et des dettes commerciales — *Information financière*, 11/10/32.

GERARD O. M. — Régime de réglementation du Commerce des devises et les créances commerciales bloquées à l'étranger ; *Revue économique internationale* — Bruxelles juin 1932.

Rapport de la Chambre de Commerce internationale — décembre 1931.

Recueil des lois et règlements sur le trafic des devises dans tous les pays, édité par la Banque des règlements internationaux, Bâle 1932.

IV. — PUBLICATIONS ETRANGERES :

a) *Allemagne*

TREUHERZ Walther. — *Die Schweiz in der Krise - Frankfurte* Zg. 29/3/32.

Deutschlands Wirtschaftliche Lage. — Edition de la Reichskreditgesellschaft — Berlin, janvier 1933.

Recueil des ordonnances sur le commerce des devises, édité par la Frankfurter Zeitung.

Notverordnung du 1^{er} août 1931.

« Richtlinien » pour le commerce des devises (Reichsanzeiger N° 230).

SCHNABEL Dr — Considérations économiques sur les compensations internationales, dans *Wurtembergische Wirtschaftszeitung* (organe de la Chambre de Commerce de Wurtemberg)

Guerre des devises entre Italie et Allemagne, *Berliner Tagblatt*, 10 octobre 1932.

Frankfurter Zeitung

Berliner Boersen Courier, 18 septembre 1932.

Berliner Boersen Courier, 21 octobre 1932.

D^r LUTHER — Contre l'autarkie économique - *Berliner Tagblatt*, 21 octobre 1932.

b) *Belgique*

ANSIAUX M. — Contre le Protectionnisme (*Bulletin d'Information et de documentation de la Banque Nationale de Belgique*) Novembre 1932.

c) *Danemark*

Loi du 29 janvier 1932.

Loi du 5 décembre 1932.

e) *Grande-Bretagne*

Accords d'Ottawa entre

l'Angleterre et l'Afrique du Sud

— l'Australie

— Terre-Neuve

The Board of Trade Journal

f) *Pays-Bas*

Loi du 23 décembre 1931 sur la réglementation de l'exportation vers certains pays.

Loi sur les importations en temps de crise. janvier 1932.

Exposé des motifs du décret du 23 janvier 1932

décret du 18 mars 1932

décret du 31 mars 1932

décret du 28 août 1932

g) *Suisse*

1^{er} et 2^e Rapports du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises en application de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1931 relatif à la limitation des importations — Berne 29 février 1932 - 27 mai 1932.

Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1931.
Gazette de Lausanne, 10 mars 1932.

V. — PERIODIQUES CONSULTES :

La Journée Industrielle.

L'Information Economique.

Les Echos.

Le Capital.

Bulletin mensuel de la Banque Nationale française du
Commerce Extérieur.

Le moniteur Officiel du Commerce et de l'Industrie.

Le Journal Officiel.

Les Annales des douanes.

Le Bulletin douanier.

VI. — DOCUMENTATION SPECIALE :

Archives et dossiers du Ministère du Commerce.

Rapports des Attachés commerciaux.

Les Echanges franco-allemands - édité par l'Union fran-
çaise des Industries exportatrices.

Cahiers de droit étranger : Les ententes industrielles
en France U. S. A. Pologne et Allemagne, - Sirey,
1932.

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
--------------------	---

Première Partie

<i>Chapitre 1.</i> — La situation économique de la France. Evolution du commerce extérieur. Mouvement des prix	10
--	----

<i>Chapitre II.</i> — La politique douanière de la France. Le contingentement des importations. Le contingentement et la politique contractuelle. La clause de la nation la plus favorisée: Application du contingentement à l'agriculture et à l'Industrie. La normalisation du marché par les ententes industrielles	23
--	----

<i>Chapitre III.</i> — Le contingentement et les prix. Analogie avec le droit de douane Influence du mode de répartition des contingents sur les prix. Les monopoles qui se créent à l'abri des contingents	50
---	----

<i>Chapitre IV.</i> — L'exemple suisse. Vers l'étatisation du commerce extérieur par le contingentement	63
---	----

<i>Chapitre V.</i> — L'exemple italien. Le <i>modus vivendi</i> franco-italien du 4 mars 1932. De la notion	
---	--

de protection à la notion de réciprocité. Le contingent-représailles	72
<i>Chapitre VI.</i> — L'exemple néerlandais	80
<i>Chapitre VII.</i> — L'Allemagne et les contingentements de produits agricoles. Protestations de l'industrie. Déclin et recrudescence de la notion d'autarkie	85
<i>Chapitre VIII.</i> — Le contingentement dans les accords d'Ottawa	92

Deuxième Partie

<i>Chapitre I.</i> — Le facteur monétaire. La restriction des importations par la restriction des devises. Le retour au troc. Accords de clearing ..	96
<i>Chapitre II.</i> — Le contrôle des devises au Danemark. Par le contrôle des devises vers le contrôle du commerce extérieur	121
<i>Chapitre III.</i> — La politique monétaire de l'Allemagne, en matière de transactions commerciales. Son imitation dans d'autres pays. Le contrôle des devises et la clause de la nation la plus favorisée	131
Conclusion	148
Bibliographie	162

Imprimerie ROUMÉGOUX
SAVENAY
(Loire-Inférieure)
